

Développement de l'intégrité et réduction de la corruption dans le secteur de la défense

Recueil des meilleures pratiques



**Développement de l'intégrité
et réduction de la corruption
dans le secteur de la défense –
Recueil des meilleures pratiques**

Centre pour le contrôle démocratique des forces
armées – Genève
(DCAF)
www.dcaf.ch

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève est l'une des principales institutions internationales dans les domaines de la réforme du secteur de la sécurité (SSR) et de la gouvernance du secteur de la sécurité (SSG).

Le Centre propose un soutien consultatif dans les pays ainsi que des programmes d'aide concrète, il élabore et promeut des normes démocratiques appropriées, au niveau international et national, il encourage les bonnes pratiques et formule des recommandations générales visant à assurer une gouvernance démocratique efficace du secteur de la sécurité.

Le Centre travaille avec de nombreux partenaires : gouvernements, parlements, société civile, organisations internationales et acteurs du secteur de la sécurité, notamment la police, la justice, les agences de renseignement, les services de sécurité des frontières et l'armée.

**Développement de l'intégrité
et réduction de la corruption dans
le secteur de la défense –
Recueil des meilleures pratiques**

Genève – 2013

Les personnes mentionnées ci-après ont participé à l'élaboration du Recueil des meilleures pratiques pour le développement de l'intégrité et la réduction de la corruption dans le secteur de la défense

Comité de rédaction

Philipp Fluri (DCAF), Adrian Kendry (OTAN), Simon Lunn (DCAF), Mark Pyman (TI – Royaume-Uni)

Rédacteur et auteur principal : Todor Tagarev (Bulgarie)

Contributeurs

Jean-Jacques de Dardel (Suisse) – préface, Francois Melese (États-Unis) – Chapitres 2 et 9, Adrian Kendry et Susan Pond (OTAN) – Chapitre 3, James Greene (États-Unis) – Chapitres 5, 16 et 22, Mark Pyman (Royaume-Uni) – Chapitre 8, Aditya Batara (Indonésie) – Chapitre 11, George Lucas (États-Unis) – Chapitre 12, Alexandre Kukhianidze, Tamuna Karosanidze, Nina Khatiskatsi et Alexander Scrivener (Géorgie) – Chapitre 13, Anne-Christine Wegener et Mark Pyman (TI-Royaume-Uni) – Chapitre 14, Leonid Polyakov (Ukraine) et James Greene (États-Unis) – Chapitre 17, Wim F. van Eekelen (Pays-Bas) – Chapitre 18, Valeri Ratchev (Bulgarie) – Chapitre 19, Alice Eldridge (Lockheed Martin Corporation) – Chapitre 20.1, Dominique Lamoureux (Thales) – Chapitre 20.2, Ian Davis (Royaume-Uni) – Chapitre 21, Nickolay Slatsinski (Bulgarie) – Chapitre 24.

Maciej Wnuk (Pologne) – encadrés 7.2, 17.4 et 17.6; Elisabeth Wrigth (États-Unis) – encadré 7.6; Leonid Polyakov (Ukraine) – encadré 16.2; Sami Faltas (Pays-Bas) – encadré 23.6; Velizar Shalamanov (Bulgarie) – encadrés 24.2; Todor Tagarev – encadrés 2.4, 8.2, 9.4, 9.5, 9.9, 12.1, 12.2, 12.3, 12.4, 17.1, 19.5, 20.1, 20.2 et 24.1.

Rédacteur-correcteur : Ashley Thornton

Avertissement

Les points de vue et les exemples donnés dans le présent Recueil n'engagent que les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle de l'OTAN ou du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

Version originale : Anglais, Genève, 2010

© DCAF – Un Centre pour la Sécurité, le Développement et l'Etat de Droit – Genève, 2013

Couverture : Hristo Bliznashki

ISBN 978-92-9222-287-1

PRÉFACE

Il y a vingt ans, la chute du régime soviétique venait bouleverser l'équation de la sécurité internationale ; l'un des mérites les plus méconnus de ce bouleversement est d'avoir permis de revisiter la notion selon laquelle la fin justifie toujours les moyens. La finalité de tous les efforts de défense a elle aussi évolué : il ne s'agit plus tant de tenir en échec et de vaincre un ennemi identifié et puissant, mais d'assurer la sécurité au sens large dans un monde instable et multipolaire. Parallèlement, une nouvelle réflexion s'est engagée autour des moyens d'instaurer une sécurité couvrant tous les aspects. Des concepts nouveaux comme la sécurité humaine et la bonne gouvernance sont devenus des éléments centraux de l'action menée par les gouvernements et la communauté internationale pour faciliter la transition entre des structures héritées de la Guerre froide et des sociétés mieux à même d'affronter les défis de la mondialisation.

L'OTAN et ses États membres ont contribué à cette évolution. L'Alliance s'est ouverte à de nouveaux partenaires et à de nouveaux membres. Ayant entrepris d'adapter ses structures – et ses pays membres, de réduire et de réorganiser leurs forces armées –, l'Alliance a prêté une attention croissante aux besoins de réforme pressants de ses partenaires actifs et futurs membres potentiels. Une réforme du secteur de la sécurité a d'abord été encouragée dans des pays qui étaient auparavant, pour l'OTAN, des ennemis en puissance. La réforme étant bien engagée, on a replacé dans une perspective plus globale l'ensemble des transformations en cours, qu'il s'agisse du contrôle parlementaire des forces armées, du respect du droit humanitaire international, ou des nombreuses interactions nécessaires entre militaires et civils, institutions de défense, police, société civile, organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG).

Cette vision beaucoup plus globale du fonctionnement du secteur de la sécurité et de l'ensemble de ses acteurs a rapidement permis de mieux comprendre ce qui doit être fait pour optimiser la sécurité et maximiser la rentabilité des investissements consentis aux niveaux politique, économique et social pour stabiliser des situations de conflit et de tension. Elle a également permis de mieux appréhender le rôle de l'éthique dans la réalisation de l'objectif final qu'est la sécurité durable. Des ONG telles que *Transparency International* ont vu leur crédibilité et leur respectabilité atteindre des niveaux inédits, et un certain nombre de gouvernements ont décidé de se consacrer plus résolument aux perspectives portées par un nouvel esprit d'ouverture et d'efficacité. C'est ainsi qu'une nouvelle initiative a vu le jour dans le cadre du CPEA/PPP. Son intitulé est explicite : *Développement de l'intégrité et réduction de la corruption dans le secteur de la défense*. Cette initiative (et le fonds d'affectation spéciale servant à la financer) est pilotée par la Pologne, la Suisse et le Royaume-Uni ; elle est un nouveau volet important de la coopération dans le cadre du Plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense (PAP-DIB) mis en place il y a quelques années dans le prolongement du sommet d'Istanbul. Les besoins en la matière s'avèrent considérables et doivent être pris en

compte par l'OTAN et certains de ses partenaires dans leurs nouvelles zones d'opérations.

D'emblée, la tâche entreprise par le Secrétariat international de l'OTAN et les pays participant à l'Initiative a bénéficié du soutien et du concours d'acteurs extérieurs tels que *Transparency International*, l'Académie de défense du Royaume-Uni, et le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF), qui édite le présent recueil. Le Centre de Genève a en effet acquis une grande expertise des questions liées au renforcement de la transparence, auxquelles il a consacré de nombreuses publications, dont un « Guide pratique pour les parlementaires », coédité avec l'Union interparlementaire et traduit dans une cinquantaine de langues, et un « Vademecum » élaboré avec l'Assemblée parlementaire de l'OTAN sur le thème « Contrôle et orientation », en cours de révision, qui devait être réédité en 2010 comme nouvelle contribution de la Suisse au PPP. Plus généralement, l'engagement du Centre en faveur du PAP-DIB s'est traduit par de multiples contributions, sur des problématiques très variées, qui ont été utiles à différents pays et à la communauté euro-atlantique dans son ensemble. En collaboration avec le Centre de politique de sécurité – Genève (GCSP) et avec les partenaires mentionnés plus haut, le DCAF a organisé plusieurs séminaires et conférences pour faire un bilan de la situation, mettre en avant les meilleures pratiques et introduire la notion d'intégrité dans les programmes de gestion de la défense.

Aux côtés de ses partenaires de l'OTAN, le gouvernement suisse est déterminé, pour sa part, à soutenir le DCAF et le GCSP et à poursuivre les objectifs du Plan d'action du Partenariat en faveur du développement de l'intégrité et du renforcement de la transparence. La tâche à accomplir est immense et complexe, à l'image de l'âme humaine et de ses faiblesses. Mais les résultats d'ores et déjà obtenus par l'action collective en faveur de la réforme du secteur de la défense, de la stabilisation dans les zones sujettes aux conflits et du développement de la coopération internationale sont à la hauteur de la promesse contenue dans cet ouvrage remarquable.

Ambassadeur Jean-Jacques de DARDEL
Chef de la Mission de la Suisse auprès de l'OTAN

TABLE DES MATIÈRES

Partie I	Introduction	1
Chapitre 1	Le fléau de la corruption	3
Chapitre 2	Une approche stratégique du développement de l'intégrité et de la réduction de la corruption dans le secteur de la défense	14
Chapitre 3	L'OTAN et l'évolution de l'initiative pour le développement de l'intégrité	24
Chapitre 4	Approches nationales favorisant le développement de l'intégrité et la réduction de la corruption dans le secteur de la défense	34
Partie II	Risques de corruption et vulnérabilités dans le secteur de la défense	45
Chapitre 5	Politiques relatives au personnel	47
Chapitre 6	Établissement des budgets de défense et gestion financière	63
Chapitre 7	Marchés de défense	79
Chapitre 8	Mécanismes de compensation	94
Chapitre 9	Opportunités et risques liés à l'externalisation, à la privatisation et aux partenariats public-privé dans le domaine de la défense	108
Chapitre 10	Utilisation des équipements et des infrastructures excédentaires	122
Chapitre 11	Implication du personnel et des moyens du secteur de la défense dans les activités économiques	134
Chapitre 12	La problématique de l'intégrité dans les opérations militaires	146
Chapitre 13	Combattre la corruption dans le secteur de la défense dans les pays confrontés à des différends territoriaux non résolus ou à des conflits gelés	160
Partie III	Développer l'intégrité et réduire le risque de corruption dans les institutions de défense	175
Chapitre 14	L'importance du développement de l'intégrité	177
Chapitre 15	Cadres réglementaires	184
Chapitre 16	Le facteur humain	206
Chapitre 17	Le rôle du gouvernement	220
Chapitre 18	Le rôle des parlements et des cours des comptes	238
Chapitre 19	Rôle des institutions d'ombudsman	252
Chapitre 20	L'industrie de défense en tant qu'alliée dans la lutte contre la corruption	269
Chapitre 21	Rôle de la société civile et des médias	281
Chapitre 22	Le rôle des organisations internationales	304

Partie IV	Mise en œuvre des programmes de développement de l'intégrité	321
Chapitre 23	Induire le changement	323
Chapitre 24	Prise en compte du facteur culturel dans la mise en œuvre des programmes pour le développement de l'intégrité	337
Annexe 1 :	Sources spécialisées	351
Annexe 2 :	Programme international de Transparency International sur la défense et la sécurité (TI)	355
Annexe 3 :	Abréviations	357

Liste des figures

Perception de la corruption.	3
Le budget de la défense de la Bulgarie en pourcentage du PIB.	9
Coûts escomptés, par opposition aux bénéfices potentiels d'actes de corruption.	15
Fondements de l'approche stratégique de la réduction de la corruption dans le secteur de la défense.	20
Corrélation entre l'efficacité du gouvernement et la lutte contre la corruption.	21
Sécurité et développement : concepts et interactions.	40
Fonctions de gestion de personnel (version simplifiée).	48
Affiche d'information sur les dénonciations anonymes.	92
Schéma de décision pour les activités de défense	111
Gestion de l'élimination des biens militaires excédentaires	131
Structure économique des TNI.....	140
Confiance accordée aux militaires par rapport aux autres secteurs de la société	180
Comparaison du niveau de confiance dans les forces armées.....	181
Hiérarchie des besoins de Maslow.....	208

Liste des encadrés

Encadré 1.1. Coûts directs de la corruption	7
Encadré 1.2. Corruption et menace pour la sécurité dans les régions instables.....	8
Encadré 1.3. Perte de confiance du public et réductions des budgets de défense qui en résultent ..	9
Encadré 1.4. La piraterie et ses liens avec la corruption.....	10
Encadré 1.5. La corruption gêne les efforts de stabilisation et de reconstruction.	11
Encadré 1.6. Définition de priorités pratiques pour la réduction des risques de corruption dans le secteur de la défense	12
Encadré 2.1. Emmanuel Kant et « la loi morale intérieure » : enseignements destinés aux responsables de la défense	17
Encadré 2.2. Théorie utilitariste sur la rationalité des comportements criminels.....	18
Encadré 2.3. Coûts escomptés de la corruption	19
Encadré 2.4. Faits empiriques validant l'approche choisie.....	21
Encadré 4.1. Lutter contre la corruption dans le secteur de la défense : le point de vue de la Suisse	34
Encadré 4.2. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles.....	42
Encadré 5.1. Développer l'intégrité du processus de sélection pour l'instruction de base des officiers	51
Encadré 5.2. Développer l'intégrité du processus de sélection de candidats pour une formation ou une affectation à l'étranger	55
Encadré 5.3. Développer l'intégrité des comités de sélection dans le cadre de l'octroi d'une promotion	57
Encadré 6.1. Principes clés d'une gestion budgétaire saine du secteur public.....	64
Encadré 6.2. Dimensions essentielles de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques	65
Encadré 6.3. Gestion financière dans un cadre de gestion stratégique de la défense	67
Encadré 6.4. Délégation d'autorité aux titulaires de budget et responsabilité de ceux-ci au sein du ministère britannique de la Défense.....	69
Encadré 6.5. Exemple d'approche régionale encourageant la transparence de l'établissement des budgets de défense.....	71
Encadré 7.1. Champ d'application des acquisitions de défense	80
Encadré 7.2. Préserver l'intégrité du processus des marchés de défense et prévenir la corruption en Pologne	82
Encadré 7.3. Les politiques insuffisantes ou ambiguës d'achats et de ventes d'armes et les marchés hautement confidentiels peuvent mener à.....	84
Encadré 7.4. Contrôle parlementaire des marchés de défense aux Pays-Bas.....	86
Encadré 7.5. Compétences des parties prenantes au processus d'acquisition	87
Encadré 7.6. Lutte contre la corruption dans le cadre des marchés	88
Encadré 7.7. États-Unis – Règlement fédéral sur les acquisitions : programmes d'éthique pour les fournisseurs.....	90

Encadré 7.8. Renforcer les acquisitions majeures avec des « pactes d'intégrité Défense » (PID) ..	92
Encadré 8.1. Corruption présumée dans les opérations de compensation : la presse en parle	99
Encadré 8.2. Gestion transparente des compensations indirectes	105
Encadré 9.1. Modes de gestion possibles	109
Encadré 9.2. « Infrastructures » militaires et différents modes de gestion possibles	110
Encadré 9.3. Avantages de la mise en concurrence des acteurs publics et privés	112
Encadré 9.4. Exemples choisis d'externalisation, de privatisation et de partenariats public-privé ..	114
Encadré 9.5. Critères de détermination de la valeur militaire retenus dans le cadre du processus BRAC des États-Unis	114
Encadré 9.6. Faits de corruption dans les privatisations de masse	116
Encadré 9.7. Principes d'une approche axée sur le marché pour l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé	117
Encadré 9.8. Éviter la corruption dans le cadre de la privatisation	118
Encadré 9.9. Transparence des partenariats public-privé	120
Encadré 10.1. Coûts indirects d'une « utilisation » différée	123
Encadré 10.2. La menace d'explosions accidentelles dans les zones de stockage de munitions ..	124
Encadré 10.3. Aide internationale pour la gestion des stocks d'armes conventionnelles	125
Encadré 10.4. L'OTAN et la démilitarisation des armes et des munitions excédentaires	126
Encadré 10.5. Extraits des Recommandations du IANSA pour la gestion des stocks	127
Encadré 10.6. Accusations de corruption liées à l'utilisation de systèmes d'armes excédentaires	129
Encadré 11.1. Racket	138
Encadré 11.2. Loi n° 34/2004 sur les TNI	141
Encadré 11.3. Accord de sécurité de Freeport avec les TNI et violations des droits de l'homme...	144
Encadré 12.1. Problèmes de corruption et bonnes pratiques dans le cadre des activités préalables à un déploiement	147
Encadré 12.2. Fraude, mauvaise gestion et comportements illicites lors des opérations de maintien de la paix des Nations Unies	148
Encadré 12.3. Autorégulation des sociétés militaires et de sécurité privées par le biais d'un code de conduite	151
Encadré 12.4. Le Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées	156
Encadré 13.1. IPC et pourcentage du PIB consacré à la défense dans certains pays confrontés à des différends territoriaux non résolus ou à des conflits gelés	161
Encadré 13.2. Principaux éléments de la réforme anticorruption	166
Encadré 13.3. Indice de perception de la corruption (IPC) pour la Géorgie, 2004-2008	170
Encadré 14.1. Définition de l'intégrité	178
Encadré 14.2. Démarches concrètes de réforme	182
Encadré 15.1. Un point de départ pour la définition de la corruption	185
Encadré 15.2. Définitions nationales officielles des délits de corruption	186
Encadré 15.3. Principes généraux de l'incrimination de la corruption	188
Encadré 15.4. Contourner les dispositions juridiques nationales	190
Encadré 15.5. Statut d'une unité d'enquête spéciale	191

Encadré 15.6. Techniques d'enquête spéciales.....	192
Encadré 15.7. Le droit pénal ne suffit pas pour lutter contre la corruption.....	194
Encadré 15.8. <i>Qui tam</i> , soit « celui qui porte une affaire au nom de notre seigneur le roi, comme ainsi que pour lui-même ».....	196
Encadré 15.9. Pactes d'intégrité Défense (PID).....	200
Encadré 15.10. Formation à la gestion des performances.....	204
Encadré 16.1. Directives de l'ONU concernant les conflits d'intérêts des agents de la fonction publique.....	212
Encadré 16.2. Directives relatives à la mise en place des mécanismes de motivation.....	214
Encadré 16.3. Stratégie de changement de la culture organisationnelle.....	217
Encadré 16.4. Cultiver une communauté de pratique réussie.....	218
Encadré 17.1. Solution organisationnelle pour la cohérence des disciplines et des processus de planification.....	224
Encadré 17.2. Assainissement des marchés publics : révélation des cas de mauvaise conduite et exclusions administratives.....	225
Encadré 17.3. Initiative de l'Ukraine pour développer l'intégrité après la révolution orange (2005-2007).....	229
Encadré 17.4. Développement de l'intégrité – le cas de la Pologne.....	233
Encadré 17.5. Réagir au scandale – l'exemple péruvien.....	235
Encadré 17.6. Feuille de route pour les réformes relatives à l'intégrité.....	236
Encadré 18.1. Le rôle du National Audit Office du Royaume-Uni.....	241
Encadré 18.2. Modèle de chronologie pour le contrôle des marchés de défense.....	245
Encadré 18.3. Exemples choisis de cas de corruption majeurs dans le cadre de ventes à l'étranger.....	250
Encadré 19.1. Définition du terme « ombudsman ».....	253
Encadré 19.2. Modèle classique de l'ombudsman dans le domaine de la défense en Norvège.....	255
Encadré 19.3. L'inspecteur général en tant qu'ombudsman institutionnel puissant.....	258
Encadré 19.4. Le modèle d'ombudsman institutionnel « faible ».....	259
Encadré 19.5. Application du concept d'ombudsman à l'amélioration de l'intégrité dans le processus d'acquisition de matériel de défense.....	265
Encadré 20.1. Principes d'autorégulation de la Defense Industry Initiative.....	270
Encadré 20.2. La démarche d'éthique et la lutte anticorruption de l'ASD.....	280
Encadré 21.1. Le journalisme d'investigation révèle des cas de corruption dans la défense.....	293
Encadré 21.2. Engagement de la société civile et partenariats au service de la RSS et du contrôle du secteur de la défense.....	299
Encadré 22.1. Liste d'organisations internationales et de leurs sites web.....	308
Encadré 22.2. La Convention anticorruption de l'OCDE et les intérêts de sécurité nationale.....	312
Encadré 22.3. Objectifs du plan d'action du PPP pour l'établissement d'institutions de défense.....	314
Encadré 22.4. Programme OTAN-Ukraine de perfectionnement professionnel.....	319
Encadré 23.1. Outil d'autoévaluation de l'OTAN.....	324
Encadré 23.2. Énoncé de la vision.....	326

Encadré 23.3. Grandes stratégies de gestion du changement	328
Encadré 23.4. Exemple de processus de changement systémique planifié	331
Encadré 23.5. Stage OTAN de formation au développement de l'intégrité.....	335
Encadré 23.6. Les jeux de rôle : un outil de formation performant.....	336
Encadré 24.1. Définition de la culture organisationnelle	340
Encadré 24.2. Mesures visant à encourager l'intégrité du secteur de la défense dans les environnements post-communistes	348

Partie I

Introduction

La corruption est un fléau qui pèse sur le développement de tous les pays et qui mine la confiance des citoyens dans les institutions de l'État. En particulier, elle fait obstacle aux progrès des pays en transition, car elle détourne des capitaux dont l'État a grandement besoin. Les fonds issus de la corruption se transforment souvent en influence économique et politique, ce qui affaiblit les institutions démocratiques et accroît encore la corruption, créant ainsi un cercle vicieux.

Le secteur de la défense offre souvent un terrain favorable à ce type d'activités néfastes en raison de la culture du secret et de l'impunité qui le met à l'abri des contrôles rigoureux. Le chapitre 1 décrit les principaux éléments facilitateurs et les principaux effets de la corruption dans le domaine de la défense. Le chapitre 2 présente les fondements d'une approche stratégique qui vise à réduire les risques de corruption dans le secteur de la défense. Cette approche regroupe des activités qui contribuent à développer l'intégrité, à accroître la transparence et à améliorer la responsabilité. Ensemble, ces activités concourent à augmenter le poids moral des comportements corrompus, à réduire les avantages escomptés et à accroître le prix éventuel à payer, autrement dit les sanctions.

L'introduction de ce recueil donne aussi des exemples d'approches adoptées au niveau national et international en vue de réduire la corruption dans le secteur de la défense – approches qui s'inscrivent dans le cadre d'efforts plus larges déployés pour réformer le secteur de la sécurité et mettre en place des institutions de défense. En dernière analyse, la lutte contre la corruption et le développement de l'intégrité dans le secteur de la défense passent par un vaste processus de réforme : grâce au transfert de normes, ce secteur pourra embrasser les plus grands idéaux démocratiques et adopter les meilleures pratiques de la démocratie, ce qui permettra d'attaquer les causes profondes de la corruption.

Chapitre 1

Le fléau de la corruption

La corruption dans le secteur de la défense

La corruption entrave le développement, compromet la sécurité des sociétés modernes et sape la confiance dans les institutions publiques. Le secteur de la défense n'est pas à l'abri du fléau de la corruption. Beaucoup sans doute s'en étonneront, étant donné l'estime dont l'armée jouit en général auprès du public dans le monde entier. Si l'on prend une moyenne mondiale, on constate que l'armée est l'une des trois premières institutions qui inspirent le plus de respect et qu'on lui fait presque autant confiance qu'aux ONG et aux instances religieuses (voir Figure 1.1 ci-dessous).¹ Dans de nombreux pays, l'armée est perçue comme étant moins corrompue que les partis politiques, les parlements, les entreprises et les médias.

Toutefois, la cote de l'armée varie énormément d'un pays et d'une région à l'autre. En Europe occidentale et aux États-Unis, par exemple, l'armée est généralement perçue comme n'étant pas entachée par la corruption. Cependant, dans les pays d'Europe centrale et orientale, indépendants depuis peu, ainsi qu'en Afrique et en Amérique latine en particulier, l'image de l'armée n'est pas aussi positive.²

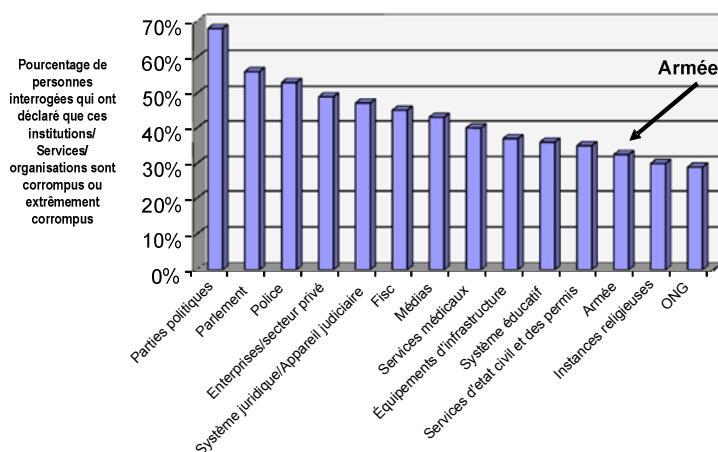


Figure 1.1 : Perception de la corruption.

¹ Informations figurant dans le « Baromètre mondial de la corruption », issues du sondage 2006 de Transparency International et de Gallup, et présentées dans « Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments » in *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2, été 2008, p. 21–44 de Mark Pyman, Dominic Scott, Alan Waldron et Inese Voika.

² Pyman et al., « Building Integrity and Reducing Corruption Risk », 2008, p. 31

Malgré l'estime dont jouit l'armée dans la plupart des sociétés, les études de Transparency International ont classé la défense au nombre des secteurs les plus corrompus parmi ceux qui sont chargés de la gestion de fonds publics, au même titre que l'exploitation du pétrole et du gaz ou le bâtiment.³ Dans la dernière étude disponible, la défense est rétrogradée au treizième rang dans la liste des différents secteurs où les fonctionnaires attendent des pots-de-vin et au huitième rang dans la liste relative à la « captation de l'État ».⁴

Le présent recueil reconnaît qu'il peut exister en parallèle une grande estime pour l'armée et un risque de corruption important dans le secteur de la défense. Cette curieuse concomitance et l'interaction complexe entre les perceptions et les modèles de comportement ont des incidences sur la conception et la mise en œuvre des stratégies de lutte contre la corruption et des programmes de développement de l'intégrité.

Là où l'armée jouit d'une grande considération, les institutions de défense peuvent être source d'inspiration et piloter l'ensemble des réformes institutionnelles d'un pays. Mais il se peut aussi qu'en raison du manque de transparence et faute d'un débat public éclairé sur la défense, une grande considération pour l'armée puisse gêner l'application des programmes de développement de l'intégrité.

Il va sans dire qu'il est indispensable de lutter contre la corruption dans le secteur de la défense dans les pays où l'armée est jugée corrompue. Il s'agit souvent de pays où la corruption sévit dans de nombreux secteurs publics et privés. En l'occurrence, l'exemple d'une réforme réussie des institutions de défense peut avoir des incidences positives considérables sur d'autres institutions publiques.

La partie I du présent recueil relate des expériences menées au niveau national et international dans la mise en place d'institutions démocratiques et d'institutions de défense efficaces et dans la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense. Le chapitre suivant présente les fondements d'une approche stratégique qui vise à réduire les risques de corruption dans le secteur de la défense. Cette approche regroupe des activités qui contribuent à développer l'intégrité, à accroître la transparence et à améliorer la responsabilité. Ensemble, ces activités concourent à augmenter le poids moral des comportements corrompus, à réduire les avantages escomptés et à accroître le prix éventuel à payer, autrement dit les sanctions.

Les considérations pratiques relatives à la conception et à la mise en œuvre des programmes de développement de l'intégrité dans le domaine de la défense sont examinées dans la partie IV du recueil. Il importe à cet égard de tenir compte des spécificités culturelles des organisations de défense dans tel ou tel pays et de renforcer les caractéristi-

³ Ibid., 22.

⁴ Site web de Transparency International, Tableau de l'indice de corruption 2008, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008#bpi_table. Le classement par secteur évalue la probabilité que les entreprises des 19 secteurs examinés dans l'étude procèdent à une « captation de l'État » (tentative de la part de certaines parties d'influencer indûment les règles, réglementations et décisions officielles en versant des pots-de-vin à des fonctionnaires.)

ques de la culture organisationnelle qui contribuent à l'intégrité des personnes et des organisations et qui dissuadent d'adopter des comportements corrompus. Ces bonnes pratiques peuvent ensuite être propagées à d'autres organismes publics dans le pays.

Origines de la corruption dans le domaine de la défense

La corruption consiste à profiter d'une position de confiance à des fins malhonnêtes. Dans le secteur de la défense, la corruption peut se présenter sous plusieurs formes : commissions illicites, pots-de-vin, adjudication de marchés sans appel d'offres ou falsification des livres de paie des personnels militaires. Le développement rapide ces dernières années de sociétés privées militaires et de sécurité – dont les activités relevaient précédemment de l'État qui maintenant les externalise conformément à une réglementation restreinte – a multiplié les possibilités de corruption.

La partie II du recueil comporte neuf chapitres qui analysent en détail les origines et les raisons de la corruption dans le domaine de la défense. La plupart des chapitres examinent les comportements corrompus, ainsi que les bonnes pratiques applicables au développement de l'intégrité et au renforcement de la transparence et de la responsabilité dans les principaux domaines de gestion de la défense : les politiques relatives au personnel et la gestion des effectifs, l'établissement des budgets de défense et la gestion financière, les programmes d'acquisition, les accords compensatoires, l'externalisation, la privatisation, les partenariats public-privé dans le domaine de la défense, l'utilisation des équipements et des infrastructures excédentaires, et la participation des personnels et des moyens de défense aux activités économiques. Le chapitre 12 porte principalement sur les risques de corruption et les questions relatives à l'intégrité liées aux opérations militaires menées actuellement, et le chapitre 13, sur la corruption touchant à la défense dans les pays où il existe des différends territoriaux non résolus.

Quelques-unes des raisons qui favorisent la corruption sont évoquées ci-après, à savoir la culture du secret, l'urgence et le souci des personnes. Bien que ces raisons semblent à première vue anodines, le fait qu'elles soient invoquées régulièrement limite fortement la transparence du processus décisionnel et de l'application des décisions, ainsi que la responsabilité des intervenants dans le secteur de la défense, et crée un terrain favorable à la corruption.

La culture du secret est le principal ennemi de la transparence dans le domaine de la défense et aussi le pire. Le secret, trop souvent invoqué pour « protéger les intérêts nationaux en matière de sécurité », limite sérieusement les possibilités de contrôle parlementaire et d'autres formes de contrôle sociétal sur l'exécutif. En ce qui concerne l'acquisition de matériels militaires, par exemple, invoquer le secret limite énormément le nombre de soumissionnaires possibles, les acquisitions se faisant, dans le pire des cas, auprès d'un fournisseur unique. Non seulement cela empêche la concurrence, mais trop souvent, ces mécanismes sont pensés et entretenus pour favoriser la corruption.

La notion d'*urgence*, qui est invoquée pour répondre à des besoins opérationnels et d'autres besoins en matière de défense, permet d'appliquer des procédures simplifiées ou carrément d'enfreindre les règlements – par exemple, ne pas lancer d'appels d'offres et

ainsi contourner les impératifs d'ouverture et de concurrence qui les sous-tendent. L'urgence est souvent invoquée par les institutions de défense des nouveaux membres de l'OTAN et des pays partenaires qui contribuent à des opérations internationales ponctuellement ou avec des contingents rassemblés pour une rotation opérationnelle unique. La réponse à des besoins urgents, surtout lorsqu'on l'associe à la notion de secret, constitue un terrain propice à la prise de décisions non transparentes et arbitraires et, par conséquent, à la corruption.

Les slogans populistes sont aussi souvent un signe de corruption. Ainsi, l'invitation à acheter des matériels et des services de défense produits dans le pays, même s'il n'y existe que quelques fournisseurs, voire un seul, vraisemblablement en position peu concurrentielle au niveau international. Autre exemple, « le souci du bien-être du soldat » est à l'origine de transferts non transparents de biens militaires redondants pour le logement de militaires, de contrats non transparents pour des activités de loisir, etc. Troisième exemple, l'invitation à agir pour le « bien de tous », par le biais d'accords compensatoires,⁵ par exemple, qui faussent les mécanismes du marché mais qui risquent aussi d'encourager les échanges de bons procédés sous diverses formes.

Ce ne sont là que quelques exemples des principaux « ennemis » de la transparence et de la responsabilité des institutions de défense qui contribuent à accroître les possibilités de corruption dans ce secteur et entraînent de multiples conséquences néfastes.

Effets de la corruption dans le secteur de la défense

Une corruption débridée dans le secteur de la défense nuit considérablement à l'efficacité des institutions de défense et à l'efficacité opérationnelle des forces armées, elle diminue l'estime dont jouit l'armée dans la société et auprès des partenaires internationaux, elle met en péril la sécurité des citoyens et, dans les cas les plus graves, elle compromet les mécanismes de gouvernance démocratique, voire les fondements des États modernes. Ces effets, qui sont examinés ci-après, se répartissent en cinq groupes assez distincts.

Détournement de ressources comptées

La corruption coûte cher. Elle détourne des ressources qui sont limitées et qui pourraient être utilisées à la production de moyens de défense dont un pays a besoin à un prix correct ; elle limite aussi les possibilités de faire participer les forces armées à des opérations qui renforcent la sécurité du pays et de ses alliés. Cela signifie que le pays n'est pas capable de mettre efficacement en œuvre ses politiques de sécurité et de défense et qu'il dispose de capacités de défense amoindries pour faire face aux défis et aux menaces de sécurité.

L'encadré 1.1 donne un exemple du coût de la corruption sur le plan du gaspillage financier et des occasions manquées en matière de modernisation technologique de la défense. Il y a lieu de noter que le texte qui figure dans l'encadré 1.1 ne rend compte que des affaires de corruption portées à l'attention des autorités judiciaires.

⁵ On trouvera des précisions au chapitre 8 du présent recueil.

Encadré 1.1. Coûts directs de la corruption

Dans une interview accordée à *Rossiiskaïa Gazeta*, le général Alexandre Sorotchkine, vice-président du Comité d'enquête du Bureau du procureur, a reconnu que la corruption dans les forces armées russes avait fait perdre 2,2 milliards de roubles (78,6 millions de dollars) au budget de l'État au cours des neuf premiers mois de 2008 et que le nombre de délits liés à la corruption dans les forces armées russes avait augmenté d'au moins 30 % par rapport à la même période en 2007 pour atteindre 1400. L'argent ainsi perdu aurait « permis d'acquérir au moins 30 chars de bataille modernes T-90 », et des officiers supérieurs étaient impliqués dans au moins 18 affaires de corruption.

Le procureur militaire en chef de Russie, Sergueï Fridinski, a ajouté qu'alors que la criminalité totale a baissé dans le pays, les délits au cours des neuf premiers mois de 2008 ont augmenté de 220 % dans les troupes de l'Intérieur, de 60 % au ministère des Situations d'urgence, de plus de 10 % chez les gardes-frontières du Service fédéral de sécurité et de 24 % au ministère de la Défense. Parmi ces crimes, les cas de pots-de-vin et d'abus de fonction ont augmenté de 50 %, et plus de la moitié des délits portaient sur des biens militaires et des fonds inscrits au budget.

Le président russe, Dmitri Medvedev, a fait de la lutte contre la corruption l'une de ses grandes priorités lors de son entrée en fonctions en mai 2008 puisqu'il a signé un décret prévoyant la mise en place d'un conseil présidentiel anti-corruption deux semaines après son investiture.

Source: « Military corruption costs Russia almost \$80 million in 2008 » in *RIA Novosti*, 2 décembre 2008, <http://en.rian.ru/russia/20081202/118637765.html>.

Du point de vue de la société en général, la corruption dans le secteur de la défense se fait au détriment d'investissements plus bénéfiques sur le plan social comme l'enseignement, la santé, l'innovation et la compétitivité.

Limitation de l'efficacité opérationnelle

Lorsqu'un pays procède à un déploiement de troupes lors d'opérations, la corruption a des incidences considérables sur l'efficacité opérationnelle de ces troupes. Des capacités insuffisantes limitent le rôle et l'utilité des unités militaires. Des équipements de qualité médiocre font courir de plus graves dangers aux soldats et exposent le pays à de plus grandes pertes. Inévitablement, les soldats sur qui retombe le coût d'une opération sont démotivés.

La corruption peut être utilisée – et, en fait est utilisée – par les terroristes et les organisations criminelles pour acquérir des informations, du savoir-faire, des matières dangereuses, des technologies et des systèmes d'armes. La corruption peut compromettre encore davantage la sécurité opérationnelle, comme le montre l'exemple décrit dans l'encadré 1.2.

Découragement et perte d'estime pour les institutions de défense

Même les affaires ponctuelles de corruption dans le secteur de la défense entachent l'ensemble de l'institution et peuvent avoir un effet préjudiciable sur la confiance dont jouissent l'armée et le système de valeurs des forces armées auprès de la population. La

fierté que les militaires et les civils qui travaillent dans le secteur de la défense éprouvent de servir leur pays est sérieusement entamée quand ils apprennent que certains de leurs supérieurs sont corrompus. Lorsque des cas connus de corruption grave parmi les hauts responsables du gouvernement restent impunis, le moral du personnel du secteur de la défense s'en ressent et l'armée perd l'estime de la population. Il devient alors difficile d'attirer des candidats de qualité dans les rangs des militaires ou à des postes d'experts civils de la défense.

La corruption entame la confiance du public dans l'armée. Lorsqu'elle est endémique, la corruption peut avoir des effets préjudiciables sur la confiance du public dans les institutions de défense. L'exemple donné dans l'encadré 1.3 décrit une affaire où la perte de confiance du public a été telle que la réduction du budget de défense qui en a résulté a compromis jusqu'au fonctionnement minimum des institutions de défense.

Lorsque la corruption limite les capacités et sape le moral, comme on l'a vu dans les paragraphes qui précèdent, elle entame la crédibilité des forces nationales déployées lors de missions internationales de paix.

La corruption dans le secteur de la défense a globalement des incidences négatives sur le prestige des forces armées – et du pays en général – aux yeux des alliés, des partenaires et des organisations internationales comme l'OTAN, ainsi que de l'ensemble de la communauté internationale.

Menace immédiate pour la sécurité

En outre, les liens de corruption qui existent entre les structures de sécurité et de défense et la criminalité organisée engendrent des menaces immédiates pour la sécurité du pays et de ses citoyens. La corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité est susceptible de favoriser la création et le fonctionnement d'organisations criminelles et de groupes de pirates. L'encadré 1.2 et l'encadré 1.4 en donnent des exemples.

Encadré 1.2. Corruption et menace pour la sécurité dans les régions instables

Les enquêtes menées après de nombreux attentats terroristes graves ayant révélé que des policiers corrompus ou mus par des considérations idéologiques avaient aidé les auteurs des attentats, force est de constater que la corruption et la conversion idéologique des forces de police dans le Caucase du Nord est devenue une menace de sécurité majeure. Ni le renforcement des mesures de défense passive ni la multiplication des attaques préventives contre les refuges des extrémistes ne parviendront à endiguer le terrorisme national si les autorités russes ne prennent pas des mesures draconiennes afin d'éradiquer la corruption qui sévit dans les forces de police du pays.

Source: Saradzhyan Simon, « Dynamics of Maritime Terrorist Threats to Russia and the Government's Response » in *Connections: The Quarterly Journal*, 8:3, été 2009, p. 53–84.

Encadré 1.3. Perte de confiance du public et réductions des budgets de défense qui en résultent

Pendant des années, on a soupçonné une corruption à grande échelle au sein du ministère de la Défense et des forces armées bulgares, dont les médias se sont fait l'écho, mais seules des affaires de corruption mineures avaient été reconnues. Ce n'est qu'en 2009, après le changement de gouvernement, que le ministère de la Défense et les services de police ont commencé à enquêter sur les activités de hauts responsables de la défense. Des douzaines de cas de corruption ont été révélés au grand jour et au mois de décembre 2009, les procureurs bulgares accusaient un ancien ministre de la Défense d'abus de pouvoir dans trois affaires.

Le rapport officiel qui faisait le point des cent premiers jours du gouvernement reconnaissait que le ministère et les forces armées étaient au bord d'une crise morale et ajoutait que « les principales caractéristiques du personnel de défense telles que le devoir, l'honneur, l'intégrité, la confiance et l'estime de soi étaient mises à mal par la mauvaise gouvernance et la corruption ».

La révélation de l'ampleur de la corruption dans le secteur de la défense et des méthodes utilisées a certes été importante pour éliminer les erreurs de gestion, le gaspillage et la corruption dans les institutions de défense, mais elle a aussi aggravé le ressentiment dans la population. La confiance du public dans les institutions de défense s'est encore dégradée. Elle a eu notamment pour conséquence une réduction importante du budget de la défense, unique dans les annales du pays (voir Figure 1.2). Il y a lieu de noter que la crise économique et financière n'a eu que peu d'effet sur ces coupes budgétaires et, étant donné l'opprobre dont les institutions de défense faisaient l'objet, ni les experts de la défense, ni les groupes de réflexion, ni les médias n'ont remis en cause ces réductions sévères du budget de la défense.

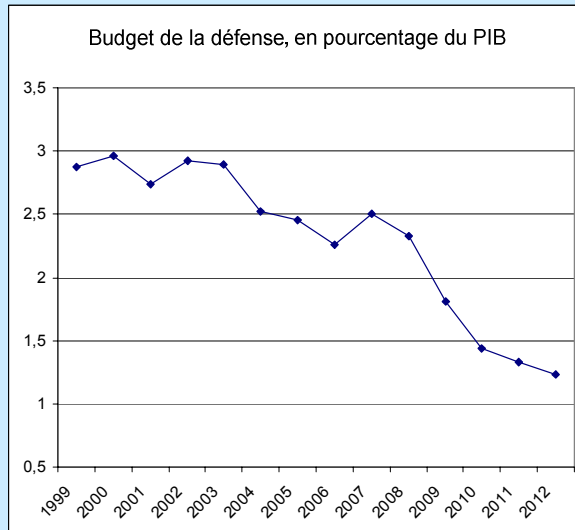


Figure 1.2: Le budget de la défense de la Bulgarie en pourcentage du PIB.

Par ailleurs, ces coupes budgétaires brutales ont mis en péril le soutien dans la durée des forces armées et le développement des capacités requises, la corruption systémique devenant alors une menace pour la sécurité nationale, et elles ont aussi compromis la réputation de fiabilité du pays auprès de ses alliés.

Sources: « Former Bulgarian Defence Minister Facing Contract Fraud Charges », Agence France-Presse, 20 novembre 2009, www.defensenews.com/story.php?i=4386991&c=EUR ; « The Defence Ministry in a Financial and Morale Collapse », *Mediapool.bg*, 9 novembre 2009, www.mediapool.bg/show/?Storyid=158371.

Encadré 1.4. La piraterie et ses liens avec la corruption

Le 15 novembre 2008, des pirates somaliens ont détourné le pétrolier *Sirius Star*, qui avait à son bord 25 membres d'équipage et transportait 2,2 millions de barils de pétrole. La valeur de ce navire était estimée à environ 150 millions d'USD et celle de sa cargaison à au moins 100 millions d'USD. À la suite de cet incident et d'une série d'attaques semblables perpétrées par des pirates contre des embarcations plus petites, des voix toujours plus nombreuses se sont élevées pour réclamer une présence navale dans de vastes zones de l'océan Indien.

Les raisons de l'augmentation récente de la piraterie au large des côtes somaliennes sont nombreuses. Il en est une qui est rarement évoquée : la corruption qui lie les pirates et les élites politico-militaires en Somalie. Selon Roger Middleton, chercheur-conseil auprès de Chatham House, les pirates « versent de l'argent aux autorités politiques et militaires pour pouvoir poursuivre librement leurs activités ».

Source: Jopson Barney, « Somalia's bandits broaden their horizons » in *Financial Times*, 19 novembre 2008, p. 5.

Menace pour les fondements de l'État

Parfois, le secteur de la défense est la plaque tournante de la corruption qui sévit dans l'ensemble du gouvernement, et nombre d'acteurs sont impliqués. Lorsque l'opacité prévaut et qu'il n'y a aucune obligation de rendre des comptes au public et à la société civile, il est relativement aisé de détourner l'argent du secteur de la défense et d'entretenir un réseau occulte de fonctionnaires, d'entrepreneurs, d'intermédiaires, de comptables et de juristes corrompus et ce, avec l'aide de spécialistes de la communication et de médias malhonnêtes.

Dans les cas de corruption à grande échelle comme celui-ci, les cercles oligarchiques et les entreprises peu scrupuleuses criminalisent l'économie et la politique du pays et imposent leurs intérêts privés – phénomène connu dans les textes spécialisés sous le nom de « captation de l'État ».⁶

De ce point de vue, lutter contre la corruption ne signifie pas simplement établir des règlements ou remettre de l'ordre dans le gouvernement ; pour venir à bout de la corruption, il faut arracher le pays à l'emprise des cercles oligarchiques de fonctionnaires cor-

⁶ Voir, par exemple, Hellman Joel S., Jones Geraint et Kaufmann Daniel, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2444, septembre 2000.

rompus, d'entreprises véreuses et de pratiques commerciales illégales, et instaurer un état de droit qui sera appliqué partout et de manière transparente.

Lorsque la sécurité ou l'existence même du pays est menacée par des ennemis de l'extérieur ou de l'intérieur, ou les deux, la corruption endémique aggrave encore la situation. L'encadré 1.5 donne quelques exemples de la façon dont la corruption peut mettre en péril la stabilité d'un pays.

Encadré 1.5. La corruption gêne les efforts de stabilisation et de reconstruction.

Le général Stanley McChrystal ne cesse de répéter que la corruption et la faiblesse des institutions publiques compromettent fortement la réussite de la FIAS et de l'opération Enduring Freedom. Il ajoute qu'une mauvaise compréhension de la dynamique de la corruption et de la criminalité provoque une « crise de confiance chez les Afghans ». Le général américain Robert Cone, commandant de la force qui entraîne l'armée et la police afghanes, a exprimé des sentiments comparables lorsqu'il a dit « la corruption endémique est l'un des principaux obstacles qui empêchent l'armée et la police afghanes de prendre le relais et d'assumer la responsabilité de la sécurité dans leur pays ».

On impute à la corruption et à une mauvaise gestion chronique la responsabilité des retards que connaissent les activités de reconstruction en Afghanistan. Les travailleurs humanitaires internationaux ont indiqué que jusqu'à un tiers du financement déjà distribué (environ 15 milliards d'USD) a été gaspillé, ce qui a aggravé le ressentiment de la population locale à l'égard des troupes étrangères. Le lendemain de la prise de fonctions du président Karzaï, qui entamait un second mandat, le secrétaire américain à la Défense, M. Robert Gates, a déclaré que « les pays donateurs devraient contrôler davantage les modalités d'utilisation des flux d'argent considérables qui entrent dans le pays ». Les dirigeants des pays occidentaux ont exercé des pressions sur M. Karzaï pour qu'il lutte contre la corruption et qu'il retire les seigneurs de la guerre du gouvernement.

Quinze ministres en fonction et anciens ministres afghans accusés de corruption font l'objet d'une enquête, ce qui cause des problèmes considérables au gouvernement du président Karzaï. Dans son discours d'investiture pour son deuxième mandat, le président Karzaï s'est engagé à arrêter les personnes qui favorisent la corruption. Les dirigeants internationaux qui ont menacé de limiter la fourniture de troupes et l'aide au développement si le président Karzaï ne met pas de l'ordre dans son gouvernement en éliminant la corruption le surveillent de près pour s'assurer qu'il tiendra sa promesse.

Sources : « McChrystal: More forces or 'mission failure' » in *Washington Post*, 21 septembre 2009, www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html ; Hemming Jon, « Corruption holds back Afghan army expansion », *Reuters*, 11 décembre 2008, www.reuters.com/article/worldNews/idUSTRE4BA5S420081211?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0 ; « US Secretary of Defence Robert Gates in the Pentagon », *BBC News*, 21 novembre 2009 ; AJ Henninger, « Corruption: 15 Afghan ministers under investigation ; bribes, perks, skimming » in *on the DEFENSE*, 24 novembre 2009, <http://onthedefense.wordpress.com/2009/11/24/corruption-15-afghan-ministers-under-investigation-bribes-perks-skimming>.

Encadré 1.6. Définition de priorités pratiques pour la réduction des risques de corruption dans le secteur de la défense

Une étude non gouvernementale menée en 2008 a recensé plusieurs mesures clés devant permettre de réduire rapidement les risques de corruption dans les institutions de défense bulgares :

- Créer des conditions favorables en matière de normes et de procédures pour l'éradication de la corruption dans le secteur de la défense, la priorité étant accordée à :
 - l'élaboration et l'application suivie d'une budgétisation par objectifs, fondée sur des programmes ;
 - l'accroissement substantiel de la transparence dans le processus d'acquisition et l'admission d'un nombre maximum de soumissionnaires dans les procédures d'appel d'offres ;
 - le retrait immédiat de tout type d'activité économique dans les attributions du ministère de la Défense et de l'armée ;
 - la suspension d'échanges de biens et de transactions apparentées ;
 - l'envoi exclusif d'unités existantes possédant déjà les capacités nécessaires, pour des opérations à l'étranger.
- Mener des études complémentaires sur les problèmes liés à la corruption dans les opérations de stabilisation et de reconstruction ; formuler et réaliser des programmes et projets de compensation et autres projets semblables ; trouver les causes d'une gestion inefficace ; élaborer des méthodes et des approches pour la résolution de ces problèmes et procéder à une analyse comparative de celles-ci.
- Surveiller le niveau de risque de corruption dans le secteur de la défense, suivre les mesures prises par le législatif et l'exécutif, le monde des affaires et les organisations non gouvernementales pour lutter contre la corruption, et évaluer le niveau réel de la corruption.

En 2009, les membres chargés de l'étude ont été nommés à des postes de responsabilité au ministère de la Défense et ont immédiatement commencé à appliquer ces recommandations.

Source: Tagarev Todor, « Defence Decision-making and Corruption Risks » in *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*, Tzvetkova Avgustina (dir.), Euro-Atlantic Education Initiative, Sofia, 2009, p. 189–214.

Sera-t-il mis fin un jour à la corruption dans le secteur de la défense ?

Il est extrêmement difficile de venir à bout de la corruption, mais l'élimination de ce fléau est une condition préalable pour que la société reprenne confiance et que la défense et la sécurité puissent être assurées à un coût abordable et moyennant un risque acceptable. Et bien que l'on ne sache pas vraiment s'il est possible d'éradiquer totalement la corruption qui sévit dans le secteur de la défense, il existe des méthodes éprouvées et de bonnes pratiques qui, lorsqu'elles sont appliquées dans les conditions appropriées, peuvent être utilisées pour réduire la corruption.

En plus des bonnes pratiques dans les domaines fonctionnels de la défense présentées dans la partie II du présent recueil, la partie III décrit en détail les cadres réglementaires pertinents et les approches pratiques éprouvées du développement de l'intégrité au niveau de la personne, de l'exécutif et du ministère de la Défense en particulier, des parlements et de la Cour des comptes, des services de médiation, de l'industrie de la défense, de la société civile et des médias, et des organisations internationales.

Il s'agit d'un travail de longue haleine. Le traitement des risques de corruption dans le secteur de la défense ainsi que l'application des stratégies et des mesures de lutte contre la corruption qui sont décrites dans le présent recueil sont certes complets et détaillés, mais l'approche est toujours appliquée en fonction des circonstances, et il est nécessaire de définir des priorités claires et de faire preuve de réalisme pour mettre en correspondance les objectifs et les ressources. L'encadré 1.6 donne un exemple de définition d'une série de mesures pratiques inscrites dans un programme ambitieux visant à réduire considérablement la corruption.

Chapitre 2

Une approche stratégique du développement de l'intégrité et de la réduction de la corruption dans le secteur de la défense

Il est possible de réduire de manière significative le coût écrasant de la corruption, dont il est question au chapitre 1, en appliquant des principes, des mécanismes et des pratiques de bonne gouvernance éprouvés. Les gouvernements qui s'efforcent de faire reculer la corruption disposent d'un large éventail d'options, qui peuvent être classées en trois catégories principales :

- développer l'intégrité ;
- accroître la transparence ;
- améliorer la responsabilité.

Un cadre stratégique simple permet d'expliquer et d'orienter les investissements consentis par les gouvernements dans la lutte contre la corruption. Le cadre présenté ici combine une vision philosophique de la corruption à une perspective économique. Il associe les conceptions sur l'éthique du grand philosophe allemand des Lumières, Emmanuel Kant, et la perspective utilitariste attribuée au philosophe anglais du XIX^e siècle, John Stuart Mill.

La perspective utilitariste de Mill est réapparue dans un modèle économique contemporain du crime mis au point par un lauréat du Prix Nobel, Gary Becker, et présenté dans un article intitulé « *Crime and Punishment: An Economic Approach* » (*Crime et châtimement : une approche économique*).¹ La théorie du crime rationnel proposée par Becker nécessite de se mettre à la place d'un agent de l'État, d'un fonctionnaire ou d'un responsable gouvernemental élu. Selon Becker, toute personne placée devant la possibilité de se livrer à la corruption évalue les bénéfices (marginiaux) potentiels de ses actes par rapport aux coûts (marginiaux) qu'elle encourt si elle était découverte et sanctionnée. Becker présume que « ... une personne commet un acte criminel en raison des avantages financiers et autres procurés par le crime en comparaison avec ceux procurés par un travail honnête, en tenant compte de la probabilité d'être arrêtée et condamnée, et de la sévérité de la

¹ Becker Gary S., « *Crime and Punishment: An Economic Approach* » in *Journal of Political Economy*, 76, 1968, p. 169–217.

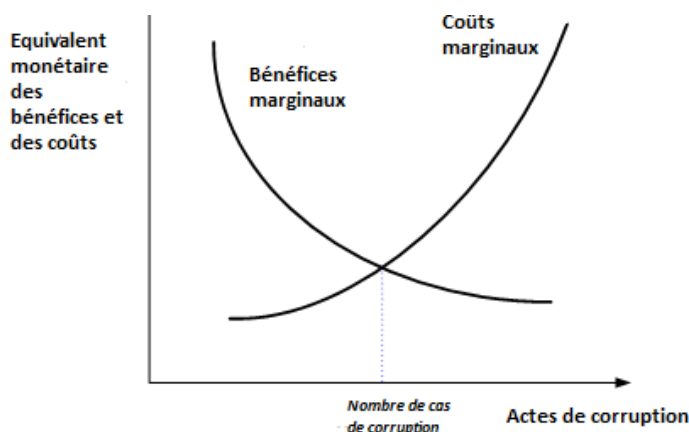


Figure 2.1: Coûts escomptés, par opposition aux bénéfices potentiels d'actes de corruption.

peine ».² Ce schéma a par la suite été étendu de manière à prendre en considération les coûts éthiques du crime.³

Selon cette approche, deux facteurs importants contribuent à prévenir la corruption des responsables élus, des agents civils et militaires, des responsables d'entreprise de défense et d'autres intervenants du secteur de la défense. Le premier facteur est le « poids moral » ou éthique déterminé par le contexte culturel : si les personnes concernées considèrent que la corruption est contraire à la morale et à l'éthique, cela décourage les actes de corruption. Le second facteur important est la « sanction encourue » : si les personnes concernées sont conscientes que leurs actes sont contraires à la loi, et qu'elles peuvent être découvertes et emprisonnées, cela décourage les actes de corruption. De ce point de vue, lorsqu'une personne prend la décision de se livrer ou non à des pratiques de corruption, elle évalue souvent implicitement deux coûts : 1) le poids moral ou éthique associé au fait de commettre un acte illégal ; et 2) la probabilité d'être arrêtée et sanctionnée. Ces coûts sont alors comparés aux avantages potentiels.

En supposant que les bénéfices marginaux des actes de corruption diminuent progressivement et que les coûts marginaux de ceux-ci augmentent (voir figure 2.1), un administrateur opportuniste serait tenté de commettre un acte de corruption tant que les bénéfices marginaux qu'il estime pouvoir retirer de celui-ci dépassent les coûts marginaux auxquels il s'expose, jusqu'au point où les bénéfices marginaux deviennent égaux aux coûts marginaux. L'addition des bénéfices individuels de toutes les personnes ayant commis des actes de corruption constitue une estimation minimale du coût de la corrup-

² Ibid., p. 176.

³ Block Michael K. et Heineke John M., « A Labor Theoretic Analysis of the Criminal Choice » in *The American Economic Review*, 63:3, 1975, p. 314–25.

tion. Pour évaluer le coût total de la corruption, il faut également tenir compte des atteintes portées au tissu moral de la société et des distorsions causées à l'économie qui augmentent le coût des services publics et freinent la croissance économique globale. Dans ce schéma, les deux moyens de faire reculer la corruption sont de réduire les bénéfices marginaux estimés des actes de corruption ou d'en accroître les coûts marginaux potentiels.

Modifier les coûts potentiels d'un acte de corruption

Les coûts auxquels s'expose une personne envisageant de commettre un acte de corruption comprennent une composante morale et le risque d'être sanctionné. Mais pourquoi une personne devrait-elle se soucier d'agir conformément à la morale ? Les philosophes de l'époque classique offrent un éventail de réponses à cette question⁴ :

- pour être fidèle à sa propre nature rationnelle (Kant) ;
- parce que l'on aspire à l'épanouissement de l'être humain (Aristote) ;
- parce que le fait de respecter le contrat que l'on a conclu avec ses concitoyens est nécessaire pour prévenir le chaos social et la guerre (Hobbes).

Selon la conception de Kant, « l'agent moral doit avoir un caractère exemplaire lui permettant de tenir compte des exigences rationnelles du devoir qui lui incombe même lorsqu'aucun élément extérieur de contrainte ou d'incitation ne restreint, ne limite ou n'affecte d'une autre manière son comportement ».⁵ Kant parle d'une « loi morale intérieure » et des « impératifs du devoir ». Selon lui, « nous devons accomplir notre devoir indépendamment des conséquences de nos actes ».⁶ Nous n'agissons en nous conformant à la dignité morale et nous ne possédons ce que Kant appelle « une intention bien-faisante » sur le plan moral que si nous sommes « capables de faire ce que nous savons être de notre devoir et de notre responsabilité, même en l'absence de formes extérieures d'incitation ou de responsabilisation ».⁷ En somme, il ne faut pas que nous ayons besoin de motivations ou de contraintes extérieures pour nous forcer à agir conformément à la morale.

Très éloignée de l'éthique kantienne, l'école dite « utilitariste » de John Stuart Mill constate que « ... en tant qu'êtres humains faillibles, notre volonté de nous conformer à la loi n'est pas toujours motivée de façon appropriée par... des raisons *morales* ».⁸ La conception contemporaine des fondements culturels de la moralité, conditionnés par

⁴ Lucas George et Rubel William (dir.), *The Moral Foundations of Leadership*, MA: Pearson Education, Boston, 2004, p. 116.

⁵ Ibid., p. 184.

⁶ Ibid., p. 133.

⁷ Ibid., p. 161.

⁸ Ibid., p. 386.

l'histoire, doit être complétée par la « responsabilité sociale et politique d'assurer la justice, l'égalité, et... la primauté du droit ».⁹

D'une part, le *développement de l'intégrité* corrobore le point de vue kantien sur l'éthique. Investir dans la formation éthique, la sensibilisation aux spécificités culturelles, les codes de conduite formels et informels, la réputation, les idéaux, les valeurs essentielles, l'honneur, etc. augmente le « poids moral » des actes de corruption. D'autre part, les mesures destinées à *accroître la transparence* et à *améliorer la redevabilité* s'inscrivent dans la perspective utilitariste de Mill. À titre d'exemple, les utilitaristes estiment qu'une personne coupable ne doit être sanctionnée que si la sanction contribue à servir des fins dissuasives (ou préventives). Ils considèrent que le plus important n'est pas la sanction mais la menace de sanction, et ils se fixent pour tâche de « définir la sanction appropriée qui aura un effet dissuasif maximal ».¹⁰

Les responsables politiques peuvent renforcer la menace de sanction de trois manières :

1. en augmentant la probabilité que le coupable soit découvert ;
2. en augmentant la probabilité que le coupable soit condamné s'il est découvert ;
3. en alourdissant la sanction.

Chacune de ces méthodes correspond à un aspect différent de l'application des lois :

1. la surveillance systématique des violations de la loi et l'identification et l'arrestation des auteurs de délit (ici la transparence augmente la probabilité d'être découvert) ;
2. un système judiciaire indépendant chargé d'évaluer la culpabilité (la redevabilité augmente la probabilité d'être poursuivi si l'on est découvert) ;
3. un système d'exécution des peines chargé d'administrer les sanctions (ici la redevabilité permet de déterminer les sanctions de manière indépendante en cas de condamnation, et de récupérer les biens détournés).

Encadré 2.1. Emmanuel Kant et « la loi morale intérieure » : enseignements destinés aux responsables de la défense

L'agent moral doit avoir un caractère exemplaire lui permettant de tenir compte des exigences rationnelles du devoir qui lui incombe même lorsqu'aucun élément extérieur de contrainte ou d'incitation ne restreint, ne limite ou n'affecte d'une autre manière son comportement.

Les responsables de la défense et les officiers militaires agissent en se conformant à la dignité morale et ne possèdent ce que Kant appelle « une intention bienfaisante » sur le plan moral que s'ils sont « capables de faire ce qu'ils savent être de leur devoir et de leur responsabilité, même en l'absence de formes extérieures d'incitation ou de responsabilisation.

⁹ Ibid., p. 159.

¹⁰ Ibid., p. 149.

Encadré 2.2. Théorie utilitariste sur la rationalité des comportements criminels

La théorie utilitariste postule que la probabilité qu'une personne décide de commettre un délit diminue lorsque la probabilité d'être sanctionné augmente et lorsque la sanction est plus sévère. Les travaux empiriques effectués par Ehrlich (1973) montrent qu'une augmentation de la probabilité d'être emprisonné et de la sévérité de la peine produit systématiquement une baisse des taux de criminalité. Trumbull (1989) constate que, pour la plupart des délits, la certitude d'être incarcéré a plus d'impact que la sévérité de la peine d'emprisonnement. Block & Gerety (1995) constatent que l'augmentation de la probabilité d'être sanctionné (certitude) dissuade davantage les prisonniers que l'alourdissement de la peine imposée.

L'ensemble de ces études contribue à expliquer l'observation faite par Becker (1968) selon laquelle « les personnes ayant une expérience dans le secteur judiciaire estiment généralement qu'une variation de la probabilité d'être sanctionné a plus d'impact sur le nombre de délits commis qu'une variation de la sanction ». Si ces résultats s'appliquent à un cadre plus large, alors les investissements stratégiques dans les institutions de défense ayant pour effet d'accroître la transparence pourraient avoir un effet dissuasif important susceptible de réduire la corruption dans le secteur de la défense.

Sources : Ehrlich Isaac, « Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation » in *Journal of Political Economy*, 81:3 (mai-juin 1973): 52-65; William N. Trumbull, « Estimations of the Economic Model of Crime Using Aggregate and Individual Level of Data » in *Southern Economic Journal* 56 (1989): 423-39; Michael K. Block et Vernon E. Gerety, « Some Experimental Evidence on Differences between Student and Prisoner Reactions to Monetary Penalties and Risk » in *Journal of Legal Studies*, 22 (1995): 123-38.

Étant donné que les moyens d'assurer l'application des lois sont coûteux, le niveau optimal de moyens déployés à cet effet permettra probablement de réduire la corruption mais pas de l'éliminer complètement (voir Figure 2.1 et Figure 2.2). En promouvant la transparence – investissements dans le développement des institutions de défense en mettant en œuvre des systèmes efficaces et efficients de budgétisation et de comptabilité, application systématique d'instruments économiques et d'outils d'aide à la prise de décision, audits financiers indépendants, contrôle et supervision, etc. – on augmente la probabilité que les actes de corruption soient découverts. En améliorant la responsabilité – investissements dans des réformes judiciaires telles que la promotion d'un système judiciaire indépendant, application des lois, règlements et réglementations, etc. – on augmente la probabilité que les coupables soient condamnés s'ils sont découverts et on influe sur la détermination des sanctions.

Modifier les bénéfices potentiels des comportements corrompus

Les bénéfices potentiels d'un acte de corruption dépendent de l'importance des ressources placées sous le contrôle de l'agent de la fonction publique et du pouvoir discrétionnaire dont il/elle est investi(e), et ils varient fortement selon le niveau de transparence et de responsabilité existant.

Encadré 2.3. Coûts escomptés de la corruption

Les coûts potentiels d'un acte de corruption par un agent de la fonction publique, un officier militaire ou une entreprise de défense se répartissent en deux composantes :

$$\text{COÛTS POTENTIELS} = \text{POIDS MORAL} + \text{SANCTION ENCOURUE}$$

Où : $\text{SANCTION ENCOURUE} = (\text{probabilité d'être découvert}) \times (\text{probabilité d'être condamné si l'on est découvert}) \times \text{sanction}$

La combinaison d'un pouvoir discrétionnaire important (bénéfices marginaux élevés de la corruption) et d'un faible niveau de responsabilité (faibles coûts potentiels) est considérée comme une des causes les plus communes de la corruption.¹¹ Les risques de corruption augmentent sensiblement en l'absence de transparence, quand peu d'autres options sont disponibles et quand la rémunération des agents est inférieure aux niveaux de salaires du marché. En revanche, le pouvoir discrétionnaire des responsables de la défense est restreint lorsque le processus de prise de décision est transparent, qu'il se fonde sur des critères de décision uniformes, accessibles et sur des résultats mesurables, et que plusieurs alternatives sont proposées dans le cadre d'une mise en concurrence ouverte et équitable (par exemple, pour l'achat de matériels de défense). Le risque de corruption associé au pouvoir discrétionnaire est encore plus restreint si les responsables de la défense ont l'obligation de rendre compte de façon systématique à leurs supérieurs, aux comités parlementaires et aux commissaires aux comptes, non seulement de la légalité des procédures (audits financiers) mais aussi de l'évaluation objective des solutions alternatives (audits de gestion). Les actions visant à réduire la corruption peuvent utilement être associées à des mesures mettant davantage l'accent sur l'efficacité et l'efficacé des dépenses publiques.

Enfin, pour retirer des bénéfices de la corruption, les administrateurs concernés investissent des efforts – et parfois de l'argent – afin de diminuer les risques d'être découverts. En renforçant la transparence et la responsabilité, on augmente le coût de ces efforts, ce qui contribue ainsi à réduire la corruption. Il est également utile de relever que chacun d'entre nous a une attitude différente par rapport au risque – certains ont le goût du risque, alors que d'autres en ont l'aversion. Les agents de la fonction publique opportunistes qui ont davantage d'aversion pour le risque estiment probablement que les bénéfices marginaux procurés par les actes de corruption sont plus limités et que les coûts marginaux de ces actes sont plus élevés. Par conséquent, si l'on se réfère à la figure 2.2, on peut supposer que les personnes qui ont une forte aversion pour le risque se livreront sensiblement moins à des activités de corruption (compte tenu du point d'intersection de la courbe des bénéfices marginaux plus faibles et de la courbe des coûts marginaux plus élevés pour ces personnes).

¹¹ Pei Minxin, « Government by Corruption » in *Forbes*, 26 janvier 2009.

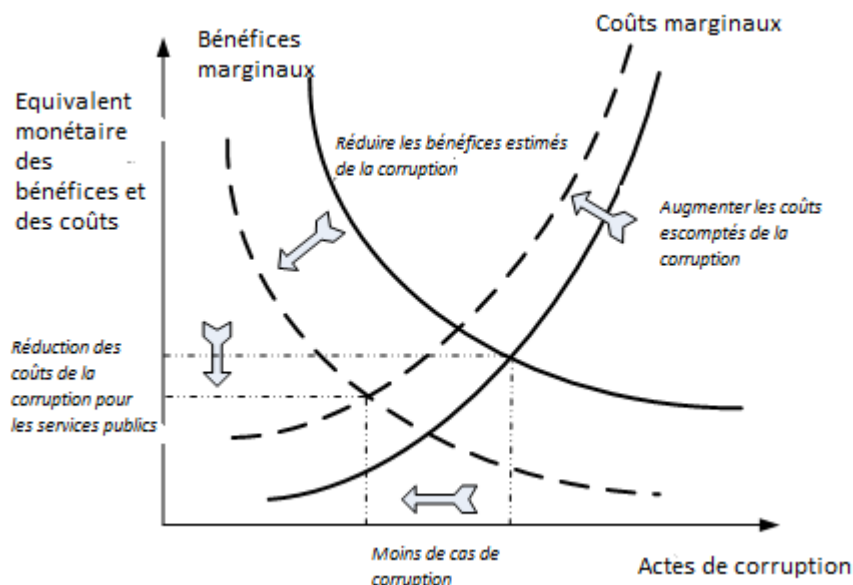


Figure 2.2: Fondements de l'approche stratégique de la réduction de la corruption dans le secteur de la défense.

Une approche stratégique de la réduction de la corruption

L'approche stratégique proposée dans le présent recueil (illustrée sur la figure 2.2) vise à faire reculer la corruption dans le secteur de la défense par les mesures suivantes :

- réduire les avantages estimés de la corruption (réduire les bénéfices marginaux) ;
- accroître les coûts potentiels (accroître les coûts marginaux).

Cette stratégie devrait provoquer un changement d'attitude des responsables dans le secteur de la défense et se traduire par une diminution du nombre de cas de corruption et du coût de la corruption pour le secteur public, comme le montre la figure 2.2.

Le cadre présenté ici se fonde sur une approche de la bonne gouvernance qui met l'accent en particulier sur l'intégrité, la transparence et la responsabilité :

- Le développement de l'intégrité augmente le *poids moral* de la corruption au travers de codes de conduite professionnels, de formations éthiques, d'activités éducatives, d'échanges culturels, etc. Il contribue également à réduire les bénéfices estimés des actes de corruption.

Encadré 2.4. Faits empiriques validant l'approche choisie

Des bases empiriques solides plaident pour que l'approche stratégique de la réduction de la corruption au sein du secteur de la défense s'inscrive dans un cadre de bonne gouvernance. Depuis 1996, le projet intitulé « Indicateurs de bonne gouvernance dans le monde » a permis d'établir des indicateurs de bonne gouvernance agrégés et individuels pour 212 pays et territoires au cours de la période 1996–2008 concernant six aspects de la gouvernance : la possibilité de contestation et la responsabilité ; la stabilité politique et l'absence de violence ; l'efficacité du gouvernement ; la qualité des instruments réglementaires ; la primauté du droit ; enfin, la lutte contre la corruption.

L'analyse des séries chronologiques de deux pays membres plus récents de l'OTAN – la Bulgarie et la Slovaquie, qui ont rejoint l'Alliance en 2004 – fait apparaître une forte corrélation entre la bonne gouvernance et le niveau de corruption. Par exemple, la figure 2.3 présente le classement de ces deux pays sur une échelle de cent en fonction des critères « efficacité du gouvernement » et « maîtrise de la corruption ». D'autres séries de données montrent également la corrélation existant entre les niveaux de corruption et d'autres indicateurs de bonne gouvernance : le niveau de corruption est systématiquement moins élevé lorsqu'un pays obtient de bons scores en matière d'ouverture, de responsabilité, d'efficacité du gouvernement et de primauté du droit.

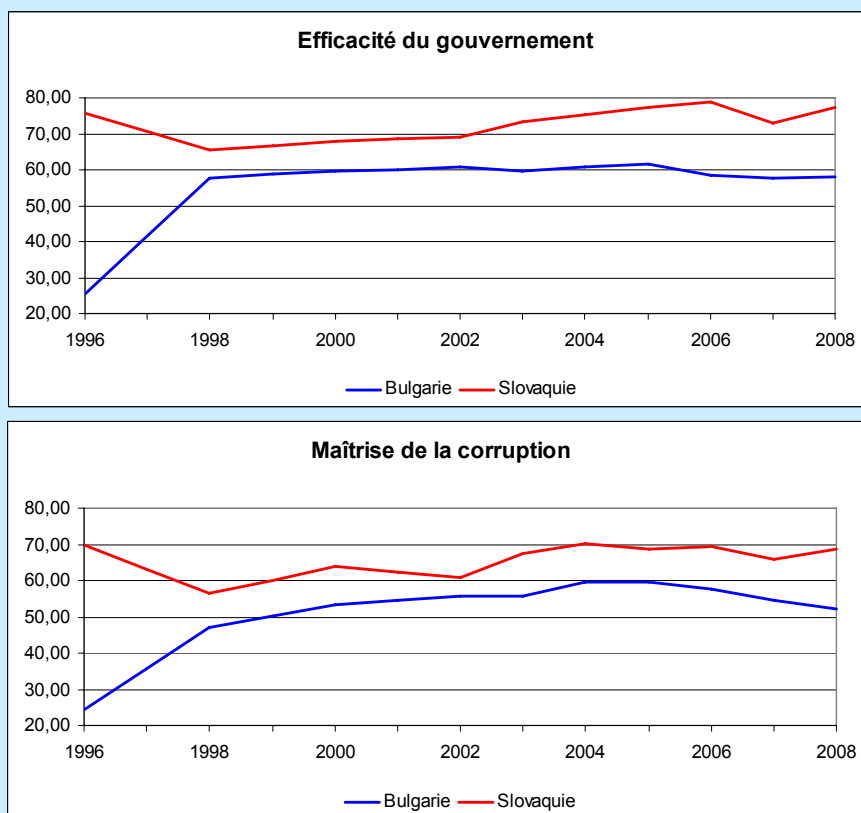


Figure 2.3: Corrélation entre l'efficacité du gouvernement et la lutte contre la corruption.

Compte tenu des ressources plus ou moins limitées des pays dans le secteur de la défense et des coûts relatifs du développement de l'intégrité, de l'augmentation de la transparence et de l'amélioration de la redevabilité, l'objectif de chaque pays, et celui de l'OTAN, devrait être de définir une combinaison d'investissements dans l'intégrité, la transparence et la redevabilité qui soit optimale pour réduire la corruption tout en préservant le niveau d'efficacité et d'efficacité des forces de défense. Cette combinaison optimale dépendra de la situation, du coût de la corruption et de la culture dans chaque pays en particulier. La combinaison jugée optimale peut varier fortement d'un pays à l'autre. Il convient de noter que l'efficacité des investissements consentis par un pays pour développer l'intégrité, accroître la transparence et améliorer la responsabilité dépend en partie de son histoire et peut évoluer au fil du temps.

Par conséquent, il est recommandé aux pays d'adopter une approche programmatique portant sur plusieurs années lorsqu'ils mènent des actions de développement de l'intégrité destinées à réduire les bénéfices escomptés des actes de corruption et à en augmenter les coûts potentiels. Cette approche peut comprendre des évaluations régulières des capacités et des mesures institutionnelles de lutte contre la corruption axées sur la prévention et la répression de la corruption, notamment un ensemble clair de définitions et de critères de mesure des résultats.

Sources : Kaufmann Daniel, Kraay Aart et Mastruzzi Massimo, *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators*, 1996-2008, 29 juin 2009, document de travail en recherche politique de la Banque mondiale N° 4978 ; Stanev Ilin, « Daniel Kaufmann: Radical Transparency is the Best Solution for Reducing Corruption », in *Capital* 29, 25 juillet 2009, p. 22-23.

- Le développement de la transparence renforce la *sanction encourue* en augmentant la probabilité d'être découvert. Il accroît les coûts potentiels de la corruption. En outre, la transparence en matière de prise de décision dans le secteur de la défense, associée à une mise en concurrence ouverte et équitable pour ce qui concerne les nominations, l'avancement professionnel, l'acquisition de biens et services, etc., limite le pouvoir discrétionnaire et réduit ainsi les bénéfices potentiels de la corruption. Le développement des institutions de défense, en particulier l'élaboration explicite d'une politique et d'une stratégie de défense ainsi que d'une planification, d'une budgétisation et d'une gestion des ressources dans le secteur de la défense, est le principal moyen de renforcer la transparence, l'efficacité et l'efficience.
- L'amélioration de la responsabilité au travers de réformes législatives et judiciaires renforce la *sanction encourue* pour des actes de corruption en augmentant la probabilité que le coupable soit condamné s'il est découvert, et que la sanction soit appliquée s'il est condamné. Cela accroît les coûts potentiels des actes de corruption et réduit les bénéfices nets escomptés de ces actes.

Recommandations

- Adopter une approche stratégique du problème de la corruption dans le secteur de la défense ayant pour but de réduire les avantages potentiels de la corruption (réduire les bénéfices marginaux) tout en augmentant le poids moral associé à celle-ci et en renforçant la sanction encourue (augmenter les coûts marginaux).
- Réduire la corruption à l'aide de la bonne gouvernance en évaluant les autres approches pouvant être adoptées pour prévenir la corruption et lutter contre ce phénomène.
- Adopter une approche programmatique portant sur plusieurs années des actions visant à développer l'intégrité.
- En se fondant sur le coût de la corruption dans un pays et sur les réalités politiques qui y prévalent, déterminer la combinaison optimale d'investissements destinés à développer l'intégrité, à accroître la transparence et à améliorer la responsabilité afin de réduire les risques de corruption tout en préservant ou en améliorant l'efficacité et l'efficacité des dépenses de défense.
- Effectuer régulièrement une évaluation des capacités et des mesures institutionnelles de lutte contre la corruption et contrôler régulièrement l'efficacité de la combinaison d'investissements choisie.

Chapitre 3

L'OTAN et l'évolution de l'initiative pour le développement de l'intégrité

Les principes de l'OTAN

L'OTAN a été fondée en 1949 sur la base d'un principe immuable, celui de l'indivisibilité de la sécurité des Alliés. Alors que plus de soixante ans se sont écoulés, elle continue d'appliquer ce principe et demeure le forum principal pour les consultations de sécurité entre les Alliés d'Europe et d'Amérique du Nord. Ces consultations s'inscrivent dans un cadre transatlantique sur lequel repose la défense collective des populations et du territoire des pays de l'OTAN, garantissant ainsi l'aptitude des forces de ces pays à mener toute une gamme de missions et d'opérations.

La vision et les valeurs démocratiques communes inscrites dans le Traité de Washington de 1949 constituent pour l'OTAN l'inspiration qui lui permet de conserver sa finalité première de défense territoriale, mais aussi de faire face et de répondre aux défis émergents du XXI^e siècle.¹

Les partenariats de l'OTAN

Le processus d'intégration euro-atlantique, associé au développement des relations de l'OTAN avec de nombreux pays du monde, a été considérablement renforcé et alimenté par les divers partenariats spécifiques que l'OTAN a établis depuis les années 1990, consolidant ainsi la dimension politique de l'Alliance. La politique d'ouverture de l'OTAN, fondée sur les partenariats, le dialogue et la coopération, est au cœur de la finalité et des tâches de l'Alliance. Les partenariats de l'Alliance à travers le monde, dont l'utilité ne se dément pas, contribuent à la stabilité et à la sécurité dans l'ensemble de la région euro-atlantique et au-delà. De même, une grande importance est attachée aux contributions que les partenaires apportent aux missions et aux opérations menées par l'OTAN.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique

Parmi les partenariats officiels de l'OTAN, le plus vaste est le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). Créé en 1997, le CPEA a succédé au Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), constitué en 1991. Le CPEA est né d'un constat, à savoir qu'il était devenu important d'instaurer un forum de sécurité qui soit mieux à même de promouvoir un partenariat renforcé et plus opérationnel, et de répondre ainsi au souhait grandissant des Alliés et des Partenaires de voir s'instaurer une relation partenariale plus complexe.

¹ Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, visant à répondre aux défis et aux menaces du XXI^e siècle, sera présenté au sommet de Lisbonne, à l'automne 2010.

Le CPEA, qui compte 50 pays (28 Alliés et 22 Partenaires), est donc devenu un forum multilatéral de dialogue et de consultation sur des questions politiques et de sécurité entre pays de l'OTAN et pays partenaires.

L'OTAN reste attachée à ce que le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et le Partenariat pour la paix (PPP) soient le cadre de discussions politiques de fond et d'une coopération politique efficace, basées sur des valeurs et des principes partagés. S'appuyant sur ces valeurs et principes, l'OTAN encourage et continue de soutenir la poursuite des réformes dans le secteur de la défense et dans d'autres domaines au sein des pays partenaires, y compris dans les régions stratégiquement importantes que sont le Caucase et l'Asie centrale.

L'OTAN et le sommet du 60^e anniversaire

Le sommet du 60^e anniversaire de l'OTAN, tenu à Strasbourg-Kehl, a été l'occasion de rappeler la contribution majeure de l'Alliance à la paix et à la sécurité, en Europe et ailleurs dans le monde. Il a également permis, à point nommé, de rappeler la volonté et la détermination de l'OTAN s'agissant de s'ouvrir à ses voisins d'Europe de l'Est et du Sud, en vue de promouvoir la confiance, le dialogue et la coopération.

Le fait que l'OTAN soit parvenue à préserver la paix et la stabilité dans la région euro-atlantique a parfois donné le sentiment que ces réussites pouvaient être tenues pour acquises. Elles ne vont pourtant pas de soi. Au nombre d'entre elles, on peut citer : la fin pacifique de la Guerre froide et la transformation des pays de l'ex-Pacte de Varsovie ; la fin de la division sur le continent européen ; la constitution d'une communauté transatlantique permanente de valeurs et d'intérêts ; l'intégration et la coordination des forces et des capacités militaires des États-Unis, du Canada et de l'Europe ; la contribution à l'instauration d'un nouveau système de sécurité européenne coopérative ; et le soutien aux processus de maîtrise des armements et de désarmement qui ont aidé à mettre un terme aux conflits dans les Balkans et ont ouvert la voie à l'intégration euro-atlantique de la région.

L'évolution de l'initiative pour le développement de l'intégrité

Suite à des débats menés entre des représentants de la Direction Économie de défense et de sécurité (Division Affaires politiques et politique de sécurité) de l'OTAN et l'équipe Défense de *Transparency International* (la principale organisation non gouvernementale active dans la lutte contre la corruption publique internationale), le Comité directeur politico-militaire et le Comité politique de l'OTAN ont établi, dans le cadre du CPEA, un rapport initial sur le développement de l'intégrité dans les institutions de défense, mettant en avant les possibilités de contribution du CPEA au développement de l'intégrité dans le secteur de la sécurité. Ce rapport a été approuvé par les ambassadeurs des pays du CPEA en novembre 2007.

La mise en place de l'initiative pour le développement de l'intégrité a également été stimulée, en 2007, par la tenue d'une conférence majeure, portant *entre autres* sur les liens entre la réduction de la corruption et l'amélioration de la gestion des ressources de

défense. Organisée par le Comité économique de l'OTAN en configuration CPEA,² conjointement avec un atelier sur le renforcement de la transparence et de l'intégrité dans les secteurs de la défense et de la sécurité,³ cette conférence a beaucoup contribué à démontrer l'importance du rôle et de la mesure de l'intégrité, ainsi que l'intérêt porté à ces éléments, dans l'amélioration de la gestion des ressources de défense.

Dans le cadre du CPEA, l'initiative pour le développement de l'intégrité a été conçue et développée selon un plan de travail en dix points. Au cœur de ce plan figuraient l'élaboration d'un module de formation, dirigée par le Royaume-Uni, l'établissement d'un questionnaire d'autoévaluation, assuré par la Pologne, et la compilation des meilleures pratiques dans le domaine, sous la direction de la Suisse, aux fins du présent recueil.

Le développement de l'intégrité et les déclarations des sommets de l'OTAN de 2009 et 2008

L'engagement de l'OTAN à relever le défi consistant à lancer des réformes pour lutter contre la corruption et favoriser la bonne gouvernance dans le secteur de la défense a été souligné dans le communiqué du sommet du 60^e anniversaire, tenu à Strasbourg-Kehl, lorsque les chefs d'État et de gouvernement (paragraphe 36) ont encouragé le CPEA « à donner plus d'ampleur à l'initiative relative au développement de l'intégrité, qui a pour but de promouvoir la transparence et le principe de l'obligation redditionnelle dans le secteur de la défense, et à rendre compte de cette initiative à notre prochain sommet » (Lisbonne, automne 2010).

Cette déclaration faisait suite à une première évocation de l'initiative pour le développement de l'intégrité, au sommet de 2008, à Bucarest. À cette occasion, les chefs d'État et de gouvernement avaient affirmé : « Nous accorderons la priorité à plusieurs nouvelles initiatives concrètes concernant, entre autres, le développement de l'intégrité dans les institutions de défense [...] » (paragraphe 32).

Les fonds d'affectation spéciale et le fonds d'affectation spéciale pour le développement de l'intégrité

Le fonds d'affectation spéciale pour le développement de l'intégrité est alimenté par des contributions volontaires et piloté conjointement par trois pays : la Pologne, la Suisse et le Royaume-Uni. Ce fonds a été lancé le 1^{er} juillet 2008, en vue de développer l'intégrité et de réduire le risque de corruption dans les institutions de défense.

Il s'agit du premier projet relevant d'un fonds d'affectation spéciale qui vise à apporter un soutien pratique à l'établissement d'institutions de défense. La phase pilote du projet (phase 1) était basée sur trois piliers : un module de formation au développement de l'intégrité dans les institutions de défense, un processus d'autoévaluation de l'intégrité, et un recueil des meilleures pratiques en matière de développement de l'intégrité et de ré-

² *Économie de la défense IX : Enseignements tirés des adhésions à l'OTAN de 2004 dans le domaine de la gestion des ressources de défense*, Ljubljana, Slovénie, septembre 2007.

³ *Building Transparency and Integrity in the Defence and Security Sector*, UK Defence Academy, Shrivenham, Royaume-Uni, juillet 2007.

duction de la corruption dans le secteur de la défense. Dans la pratique, le premier élément s'est concrétisé sous la forme de stages de développement de l'intégrité à l'intention du personnel civil et du personnel militaire, proposés à titre expérimental à l'académie de défense du Royaume-Uni, à l'École de l'OTAN en Allemagne et au Centre d'entraînement pour les opérations de soutien de la paix en Bosnie-Herzégovine. Les deux autres éléments ont débouché quant à eux sur l'élaboration d'un outil d'autoévaluation (que divers pays ont expérimenté) et sur la commande d'études pour le présent recueil des meilleures pratiques. Ces activités ont grandement bénéficié des avis et contributions de partenaires de la société civile, notamment le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées et le Centre de politique de sécurité – Genève (Suisse), l'académie de défense du Royaume-Uni (qui est un centre d'excellence du Partenariat pour la paix (PPP) en matière d'entraînement et de formation) et *Transparency International*. La phase 2 des activités menées au titre de ce fonds d'affectation spéciale consistera à passer en revue les meilleurs moyens d'intégrer et de renforcer cette coopération.

Entraînement et formation

Dans le cadre de l'ouverture aux Partenaires, anciens et nouveaux, il est essentiel de reconnaître que le processus continu de gestion du changement dans les secteurs de la défense et de la sécurité nécessite de compléter, et d'approfondir l'entraînement et la formation des personnes et des membres du personnel. Le programme de partenariat de l'OTAN est consacré pour plus de 50 % à l'entraînement et à la formation, y compris au niveau des capacités opérationnelles et de la bonne gouvernance.

L'initiative pour le développement de l'intégrité, quant à elle, a été mise en place en étroite consultation avec les centres d'entraînement PPP et les représentants d'autres organisations internationales. Outre l'appui qu'elle apporte aux priorités du PPP, elle a pour but d'aider les pays à remplir les obligations qui leur incombent dans le cadre de l'ONU, notamment en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Les enjeux financiers et démocratiques de la réforme de la défense

Dans les pays, les budgets alloués à l'entraînement et à la formation dans le secteur de la défense, ainsi que dans d'autres secteurs, n'échapperont pas aux économies que les ministères des Finances cherchent à faire en cette période de difficultés économiques. Du fait de la crise économique mondiale, les ressources financières du secteur public de nombreux pays ont été soumises – et le sont encore – à des pressions importantes et soutenues. Ces pressions, qui se traduisent par un déficit croissant du secteur public et par une augmentation de la dette nationale, ont été à l'origine de troubles politiques et sociaux très médiatisés, que ce soit dans les économies développées ou dans celles qui le sont moins.

Dans cet environnement instable qui caractérise de nombreux pays, les prétentions des secteurs de la défense et de la sécurité à maintenir ou à accroître leur part des dépenses publiques font l'objet d'une attention croissante et d'une évaluation critique. Il est plus que jamais impératif de faire en sorte que non seulement les ressources limitées allouées au secteur de la défense soient utilisées efficacement (grâce à une gestion stricte

des ressources), mais également que les critères de redevabilité et de transparence soient respectés. Il s'agit là d'une condition essentielle si l'on entend convaincre les contribuables que les gouvernements utilisent leurs impôts d'une manière à la fois judicieuse et honnête. L'initiative pour le développement de l'intégrité peut être un outil important de sensibilisation du public à l'application d'une gestion financière prudente, éthique et transparente dans le secteur de la défense.

Les valeurs de l'OTAN et le développement de l'intégrité

Depuis sa création, l'OTAN n'a cessé de rappeler que l'adhésion à l'Alliance était fondée sur des valeurs et des résultats déterminés par divers idéaux fondamentaux, tels que : la gouvernance démocratique et la protection des droits de l'homme ; le recrutement, en fonction du mérite, de professionnels compétents et crédibles dans la fonction publique ; la mise en place d'une administration plus efficace, redevable et transparente à tous les niveaux des pouvoirs publics ; et la mise en œuvre d'améliorations mesurables dans la lutte contre la corruption, la défense de la justice et l'état de droit.

Le lancement, au sommet d'Istanbul, en 2004, du plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense a jeté les bases d'une gestion plus efficace et responsable des ressources de défense. La mise au point d'un programme pratique de lutte contre la corruption, de renforcement de la gouvernance et de développement de l'intégrité dans le secteur de la défense est de plus en plus considérée comme un élément essentiel des efforts que déploient les partenaires pour établir des institutions de défense efficaces et transparentes. À cet égard, l'attachement du Conseil de partenariat euro-atlantique à mettre en lumière l'intérêt des initiatives de lutte anticorruption ont revêtu, et revêtent encore, une grande importance.

La transformation et la gestion du changement dans le secteur de la défense

Depuis plus de soixante ans, l'OTAN s'emploie à renforcer l'Alliance et ses partenariats en assurant la gestion du changement et en soutenant la transformation dans le secteur de la défense. Le document-cadre du Partenariat pour la paix sur l'établissement d'institutions de défense, avec ses dix piliers,⁴ a constitué, comme indiqué précédemment, une initiative majeure, qui a contribué à l'établissement d'institutions de défense ainsi qu'à la réforme du secteur de la sécurité dans plusieurs pays, membres ou non du Partenariat pour la paix.

Les outils et les méthodes de réforme de la défense, dont l'initiative pour le développement de l'intégrité est un exemple, ont permis, et permettent encore, de soutenir la réforme menée actuellement dans les pays membres de l'OTAN, ainsi que dans divers pays

⁴ Le plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense (PAP-DIB) a pour objet de renforcer l'action des pays partenaires qui cherchent à réformer et à restructurer leurs institutions de défense afin de faire face à leurs besoins nationaux comme à leurs engagements internationaux. Des institutions étatiques de défense efficaces et efficaces, placées sous contrôle civil et démocratique, sont fondamentales pour la stabilité de la région euro-atlantique et essentielles pour la coopération internationale dans le domaine de la sécurité.

partenaires, c'est-à-dire dans plus de 40 pays d'Europe centrale et orientale, du Moyen-Orient, d'Afrique et du Golfe, et, plus loin encore, dans des pays tels que l'Australie, le Japon, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Une fois mis au point, les outils pour le développement de l'intégrité seront mis à la disposition de toutes les parties intéressées grâce au site web de l'OTAN.

L'action de la communauté internationale dans la réduction des risques de corruption

Ni l'OTAN ni le CPEA ne sont responsables, sur le plan international, du développement de l'intégrité ou de la réduction des risques de corruption. L'action de l'OTAN vient appuyer celle de la communauté internationale au sens large et vise à développer des activités pratiques destinées à aider les pays à respecter les obligations qui leur incombent en vertu de traités internationaux conclus dans le cadre de l'ONU (Convention des Nations Unies contre la corruption), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et d'autres organisations. Les initiatives de l'OTAN et du CPEA ont pour but de développer l'intégrité, d'accroître la transparence et d'améliorer la redevabilité, en particulier dans les secteurs de la défense et de la sécurité.

Les valeurs de l'OTAN, définies précédemment, sont essentielles à la poursuite du renforcement de la gouvernance dans les ministères de la Défense. Il ne fait aucun doute, dans les pays de l'Alliance et les pays partenaires, que ces ministères demeurent confrontés à des problèmes de corruption, et qu'il est nécessaire d'appliquer des mesures qui permettront de gérer ce malaise de façon sérieuse, globale et transparente.

Appropriation nationale et coopération internationale

La décision de participer à l'initiative pour le développement de l'intégrité et à sa mise en œuvre est une responsabilité des pays. L'appropriation du processus par les pays et leur engagement à cet égard sont indispensables à toute participation. L'excellente et constante coopération entre les pays, l'OTAN, l'industrie de défense et *Transparency International* a clairement été bénéfique pour le développement de l'initiative. Cela montre combien le partage des valeurs et des intérêts de l'ensemble des organisations et acteurs concernés est une force.

Comme indiqué précédemment, l'intérêt porté au développement de l'intégrité et le soutien manifesté à son égard sont révélateurs des pressions financières auxquelles les ministères des Finances soumettent de plus en plus les budgets de la défense et de la sécurité en cette période d'austérité financière grandissante, conséquence d'une récession internationale profonde et pernicieuse. Alliés et Partenaires comprennent la nécessité de dépenser de manière efficace, efficiente et visible des ressources qui ne cessent de s'amoinrir. L'initiative pour le développement de l'intégrité peut contribuer à cet objectif en proposant des outils pratiques permettant de développer l'intégrité et de garantir un bon rapport coût-efficacité.

Travailler en coopération

L'expérience acquise par l'OTAN en Afghanistan et dans les Balkans a montré que les défis de sécurité d'aujourd'hui exigent de la communauté internationale qu'elle travaille de manière coopérative, grâce à une combinaison de mesures civiles et militaires et de coordination. L'efficacité de ce travail en commun nécessite la coopération et la contribution de tous les acteurs importants. Il est essentiel que tous les acteurs internationaux agissent de manière concertée, en tenant compte de leurs mandats et de leurs atouts respectifs. L'OTAN renforce son aptitude à travailler efficacement avec les pays partenaires, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales et les autorités locales, les synergies étant accrues à tous les niveaux. Pareille coopération se retrouve dans les opérations de l'OTAN comme dans les constants efforts de transformation visant à relever les défis du XXI^e siècle. Les principales organisations internationales sont de plus en plus impliquées dans l'élaboration et la mise à disposition de politiques qui favoriseront une approche plus intégrée de la réforme de la défense, de la sécurité et du développement.

Cette approche intégrée est appliquée non seulement aux opérations mais aussi, plus largement, aux nombreux domaines d'action de l'OTAN, comme le développement de l'intégrité, la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la sécurité énergétique. Pour ces raisons entre autres, l'OTAN continuera de chercher à établir des relations permanentes, structurées et concertées avec les pays partenaires et les organisations internationales importantes (notamment l'Union européenne, l'ONU, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et l'Organisation de coopération et de développement économiques).

Débats et conclusions de la conférence tenue à Monterey en février 2009

Fin février 2009, une importante conférence internationale s'est tenue à Monterey, en Californie, afin de faire le point sur les progrès de l'initiative pour le développement de l'intégrité et sur le chemin restant à parcourir afin d'élargir et d'approfondir la mise en œuvre de l'initiative.

L'OTAN, en coopération avec la Naval Postgraduate School (le centre de formation et d'entraînement du Partenariat pour la paix en Amérique du Nord) et avec *Transparency International*, avait organisé cette conférence pour pouvoir évaluer les progrès accomplis dans l'élaboration d'outils pratiques et procéder à des échanges de vues sur la poursuite de la mise en œuvre du plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense agréé au sommet d'Istanbul.

Les recommandations de la conférence de Monterey

Les recommandations formulées à la conférence de Monterey devaient servir de contribution au rapport à remettre aux ambassadeurs des pays du CPEA et d'orientations pour la poursuite de l'élaboration d'un programme de travail, notamment grâce au recensement

des activités pratiques à mettre en œuvre par l'OTAN et par le CPEA à l'appui des efforts déployés par l'ONU pour développer l'intégrité, accroître la transparence et améliorer la redevabilité dans le secteur de la défense.

Renforcer l'intégrité sur le théâtre

En coopération avec d'autres organisations internationales, l'OTAN a mis l'accent sur l'évaluation de l'empreinte économique de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et des équipes de reconstruction provinciales (PRT) en Afghanistan. À cet égard, des travaux ont été entrepris afin d'identifier les mécanismes qui permettraient de développer l'intégrité, d'accroître la transparence et d'améliorer la redevabilité, en vue d'encourager une utilisation plus efficace et plus efficiente des ressources sur le théâtre, d'accélérer le développement économique et de promouvoir les meilleures pratiques.

En collaboration avec d'autres organisations internationales, l'OTAN a conçu et financé des activités ciblées sur l'échange de connaissances et d'expertise, et sur la promotion des meilleures pratiques pour les PRT (activités organisées dans les capitales ainsi qu'en Afghanistan).

Renforcer l'intégrité par la formation

Il a été recommandé que les pays pilotes continuent, au travers du fonds d'affectation spéciale pour le développement de l'intégrité, de soutenir la mise en œuvre du paquet pour le développement de l'intégrité dans le

s institutions de défense (BIDE). Ce paquet prévoyait l'organisation, à titre expérimental, de stages en Ukraine, en Bosnie-Herzégovine et en Afghanistan, en 2009.

Compte tenu du travail déjà réalisé par l'École de l'OTAN en matière d'utilisation de plates-formes électroniques et de l'expérience d'autres organismes (comme le Réseau africain pour le secteur de la sécurité), les efforts visant à développer un réseau de spécialistes aptes à promouvoir les meilleures pratiques et à échanger des informations et des expériences se sont poursuivis.

La UK Defence Academy, en coopération avec d'autres organismes intéressés, a continué de mettre au point des matériels didactiques destinés à être utilisés de façon autonome, en soutien d'un module d'apprentissage à distance. Compte tenu des résultats du processus d'autoévaluation de 2008 et des essais de 2009, des recommandations sont en cours d'élaboration sur la manière de renforcer le lien entre les activités de planification des forces menées au titre du Partenariat pour la Paix et d'autres programmes de travail sur mesure, comme les plans d'action individuels pour le Partenariat (IPAP).

En collaboration avec les établissements de formation intéressés de l'OTAN et des pays (y compris les centres d'entraînement et de formation PPP) ainsi qu'avec des représentants de la société civile, un calendrier des activités BIDE pour 2010-2012 a été établi. Il s'agit notamment de créer des modules à intégrer dans des programmes de formation et d'entraînement existants, par exemple un module de formation pré-déploiement.

En coopération avec d'autres entités, comme l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, des possibilités de collaboration tirant parti de l'expertise des parlementaires ont été re-

cherchées, ce qui permet de développer des modules sur mesure pour les parlementaires et leurs collaborateurs.

Renforcer l'intégrité par l'acquisition

La conférence a tenu compte des initiatives et des actions menées par l'industrie aérospatiale et de défense pour établir un code de conduite transatlantique commun. Les efforts se poursuivent afin d'intégrer ces développements dans l'initiative pour le développement de l'intégrité dans les institutions de défense (BIDE). Sur cette base, il a été décidé d'étudier la possibilité de tenir un atelier sur les meilleures pratiques, dont le but serait d'établir des normes communes destinées à développer l'intégrité, à accroître la transparence et à promouvoir la redevabilité.

Par ailleurs, l'intention est de continuer à promouvoir l'échange d'expériences entre les pays au sujet de la réduction des risques de corruption dans les acquisitions. Ces échanges peuvent prendre la forme d'ateliers et de tables rondes, axés sur l'amélioration des règles financières, sur la mise en œuvre de programmes de déontologie pour le développement de l'intégrité, et sur le recours à l'acquisition en ligne en vue de renforcer le jeu de la concurrence et la redevabilité. Un atelier sur les meilleures pratiques intitulé « Éthique et acquisition » s'est tenu en Norvège à l'automne 2009.

En outre, il a été reconnu que les compensations qui sont octroyées dans le cadre des acquisitions de défense pouvaient augmenter les risques de corruption et contribuer à une mauvaise affectation des ressources. Tous les pays pourraient passer en revue les politiques adoptées en matière de compensations afin de prendre des mesures permettant d'identifier les risques, d'accroître la transparence et d'améliorer la redevabilité dans le cadre de l'octroi de compensations. Cela pourrait notamment passer par l'examen des procédures associées à l'octroi de compensations, en veillant à ce que les prix soumissionnés, avec et sans compensations, soient comparés, de manière à permettre une évaluation quantitative des coûts et des avantages.

Renforcer l'intégrité par la recherche et l'analyse

Il a été largement reconnu qu'il était important d'encourager le Collège de défense de l'OTAN, l'École de l'OTAN, ainsi que les centres de formation et d'entraînement PPP pertinents et les centres d'excellence de l'OTAN à intégrer les initiatives de développement de l'intégrité dans leurs cours et leurs programmes de recherche. Cela pourrait se faire notamment grâce à un renforcement de l'intégrité au niveau des PRT et au recensement des meilleures pratiques, dont les résultats pourraient être communiqués dans les publications et les conférences de l'OTAN et des pays.

Contribution OTAN/CPEA au renforcement de l'intégrité

Il est évident que les pays doivent accentuer les efforts déployés actuellement pour l'expansion et la mise en œuvre du programme de travail pour le développement de l'intégrité. Sur la base d'un recours à des contributions nationales volontaires et à des

stagiaires, une telle approche peut renforcer les activités nationales de développement des capacités et promouvoir les meilleures pratiques.

Dans le cadre des travaux menés actuellement au titre de l'initiative, il est essentiel que les pays continuent de fournir les ressources nécessaires pour la phase 2 du projet financé sur le fonds d'affectation spéciale pour le développement de l'intégrité. En outre, le Secrétariat international de l'OTAN continuera de travailler avec l'Organisation de coopération et de développement économiques pour déterminer, parmi les contributions au fonds d'affectation spéciale, celles qui sont susceptibles d'être considérées comme des aides publiques au développement.

Travaux futurs et ambitions

La conférence de Monterey a constitué une étape majeure dans l'accélération de l'initiative pour le développement de l'intégrité. Lors de cette conférence, il a été proposé qu'une conférence similaire, permettant de faire le point sur le développement de l'intégrité dans les institutions de défense, se tienne en 2011, sous l'égide, là encore, de la Naval Postgraduate School. Sur la base de ces recommandations, un rapport comprenant le programme de travail proposé pour 2010-2012 a été établi à l'intention des ambassadeurs des pays du CPEA.

Développer l'intégrité dans un monde de turbulences

Dans de nombreux pays, les secteurs de la défense et de la sécurité sont aux prises avec de constantes turbulences financières internationales, qui leur imposent de lourdes pressions budgétaires. De vastes études sont menées afin d'évaluer le niveau adéquat des ressources à injecter dans ces secteurs, compte tenu des demandes concurrentes de tant d'autres secteurs de dépenses publiques, tels que la santé, l'éducation et les infrastructures de transport.

Depuis le lancement de l'initiative pour le développement de l'intégrité, il y a trois ans, la nécessité de renforcer les valeurs, la gouvernance, les réformes et la coopération internationale reste primordiale. L'initiative conserve toute son importance, permettant aux pays de mettre en place des mécanismes qui relèveront le niveau d'exigence dans les domaines de l'administration publique, de la redevabilité et des réformes judiciaires. De tels mécanismes contribueront également à fournir des ressources supplémentaires pour les capacités de défense, en réduisant le gaspillage des ressources dû à la corruption.

En conclusion, *le présent recueil* offre toute une série de perspectives s'appuyant sur de multiples expériences quant aux approches pratiques à mettre en œuvre pour relever le défi de la corruption. Ces perspectives et expériences aideront les pays du monde entier à mener des réformes de défense ambitieuses, susceptibles de contribuer à réduire les risques de corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité.

Chapitre 4

Approches nationales favorisant le développement de l'intégrité et la réduction de la corruption dans le secteur de la défense

Les initiatives pour le développement de l'intégrité qui sont soutenues par l'OTAN le sont par l'Alliance en tant que telle, mais aussi par chacun de ses membres et de ses pays partenaires. Ce chapitre présente diverses approches exemplaires favorisant de telles initiatives, ainsi que des recommandations découlant des meilleures pratiques.

On trouvera à l'encadré 4.1 le point de vue d'un pays qui approuve le rôle élargi joué par l'OTAN et le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) dans les initiatives destinées à développer l'intégrité et à réduire les risques de corruption dans les institutions de défense.

Encadré 4.1. Lutter contre la corruption dans le secteur de la défense : le point de vue de la Suisse

La lutte contre la corruption revêt une importance croissante dans le secteur de la sécurité internationale, et l'OTAN et ses partenaires de la société civile en prennent actuellement toute la mesure. Aujourd'hui, le développement de l'intégrité, l'accroissement de la transparence et l'instauration de l'état de droit ont en eux-mêmes de profondes répercussions dans chacun des grands domaines de la sécurité internationale – armes de destruction massive, défense antimissile, changement climatique – et de ce fait, ils influent aussi sensiblement sur la sécurité internationale dans son ensemble.

Forte de ce constat, la Suisse soutient le plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense et elle est l'un des pays pilotes, aux côtés de la Pologne et du Royaume-Uni, du fonds d'affectation spéciale pour le développement de l'intégrité.

Source : M. l'ambassadeur Jean-Jacques de Dardel, Ambassadeur de Suisse auprès de l'OTAN, allocution prononcée à la Conférence sur le développement de l'intégrité et la mise en place d'institutions de défense, tenue à Monterey (Californie), 25-27 février 2009.

Développement de l'intégrité : l'approche des États-Unis¹

Les piliers de l'approche américaine

L'approche adoptée par les États-Unis pour aider leurs partenaires dans leurs efforts de réduction de la corruption dans le secteur de la défense repose premièrement sur le poids des partenariats, sur une approche globale de la réforme du secteur de la sécurité et sur l'attention portée à l'amélioration des institutions de défense.

Elle tient compte de l'importance des partenariats dans les initiatives visant à aider les pays à assurer leur propre sécurité, ainsi que la sécurité commune. Au cours d'un exposé très médiatisé présenté en 2007 à l'Université de l'État du Kansas, le secrétaire à la Défense Robert Gates a déclaré que « dans notre lutte commune contre le terrorisme, la composante militaire la plus importante n'est sans doute pas le combat que nous menons, mais les moyens que nous donnons à nos partenaires pour se défendre et se gouverner eux-mêmes, ainsi que l'autonomie que nous leur conférons dans ce but ». Faisant écho aux observations de Robert Gates, le département de la Défense a accru sensiblement les ressources destinées à renforcer l'aptitude à la gouvernance des pays partenaires.

Deuxièmement, le département de la Défense, le département d'État et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) ont défini et conservé un ensemble de principes directeurs de nature à favoriser l'adoption d'une approche plus globale de la réforme du secteur de la sécurité.² Ce document fournit aux spécialistes des deux ministères et d'USAID des lignes directrices pour la planification et la mise en œuvre avec des partenaires étrangers de programmes de réforme du secteur de la sécurité, et il traite de manière globale des efforts de réforme des institutions, des processus et des forces visant à assurer la sécurité et la promotion de l'état de droit.

L'un de ces principes directeurs est que l'appui opérationnel doit s'accompagner d'une réforme institutionnelle. Il faut donc s'intéresser de près aux modes de gestion, de financement, de contrôle et de soutien des forces constituées avec l'aide des États-Unis. Il est entendu que la réussite et la soutenabilité des forces dépendent des institutions et des processus qui les soutiennent, ainsi que de l'aptitude des personnes à en assurer la direction et la gestion. Ces lignes directrices indiquent en outre que les principes de bonne gouvernance – responsabilité, transparence, respect des droits de l'homme et légitimité – doivent également régir le développement des forces et des institutions de sécurité.

La conscience que le développement de l'intégrité est un élément constitutif incontournable des institutions de défense constitue le troisième pilier de l'approche des États-Unis. Les inquiétudes de Washington concernant l'intégrité procèdent directement,

¹ La description de l'approche des États-Unis s'inspire de l'intervention de M. Joseph Benkert, secrétaire adjoint à la Défense pour les affaires de sécurité mondiale (États-Unis). Conférence sur le développement de l'intégrité et la mise en place d'institutions de défense, *Rapport de la Conférence* (Monterey, Californie, 25–27 février 2009).

² Agence des États-Unis pour le développement international, département de la Défense et département d'État, *Security Sector Reform*, février 2009, <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>.

pour une part, des préoccupations liées à la corruption et à ses effets nocifs. La corruption représente une menace pour notre sécurité commune. Elle n'est pas moins dangereuse qu'un ennemi extérieur qui saboterait notre capacité de défense. Pour nos ennemis extérieurs, c'est une aide et un réconfort.

Le développement de l'intégrité et la réduction de la corruption sont les deux faces d'une même médaille. Le souci d'intégrité dénote toutefois une approche plus constructive. Nous sommes tous responsables de la sécurité, et il nous revient à tous de garantir cette sécurité à travers des institutions qui soient conformes à l'esprit de l'Alliance atlantique, celui d'une alliance vouée à préserver la liberté de nos peuples et fondée sur les principes de démocratie, de liberté individuelle et d'état de droit. Les États-Unis s'emploient à coopérer avec l'OTAN et les organisations internationales et non gouvernementales pour améliorer les institutions de défense grâce à une transparence et à une responsabilité accrues.

Les composantes clés

Développer l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans les institutions de défense repose sur certains éléments internes des capacités institutionnelles, mais aussi sur des éléments externes. Les capacités institutionnelles désignent les personnes, les processus, l'organisation et les infrastructures nécessaires pour développer, gérer, préserver et utiliser des capacités en vue d'atteindre les objectifs nationaux de sécurité. Il est donc impératif de prendre en compte l'ensemble de ces composantes – personnes, processus, organes et infrastructures – dans les programmes de développement de l'intégrité.

Les personnes

Les personnes sont les premiers artisans du succès. Les institutions sont de simples cocons, dans lesquels des professionnels talentueux métamorphosent idées et ressources en outils de sécurité. Forger une culture d'intégrité dans les institutions de défense passe donc principalement par la formation théorique et pratique des professionnels de la défense, qu'ils soient militaires ou civils. L'intégrité doit être une caractéristique essentielle des systèmes de développement professionnel. La formation doit préparer les personnes les plus exposées au risque de corruption – comme les responsables des acquisitions – à bien cerner les lignes à ne pas franchir en matière d'éthique, et leur fournir des mécanismes (avis juridique, conseil) pour les aider à bien réagir.

Créer une culture d'intégrité est essentiel, mais les professionnels de la défense doivent aussi posséder les outils voulus pour agir conformément à ces principes. Il faut qu'à l'issue de leur formation, les professionnels de la défense disposent des moyens nécessaires pour évaluer la transparence et la responsabilité de leur institution, soient au fait des meilleures pratiques dans ces domaines et sachent, concrètement, comment les mettre en œuvre. Ils doivent recevoir une formation théorique et pratique qui favorise l'éthique et l'intégrité et qui procure les outils requis pour développer l'intégrité institutionnelle, et ce non pas de manière ponctuelle, mais de façon continue tout au long de leur carrière.

Les processus et mécanismes

Les capacités institutionnelles doivent aussi se caractériser par le développement de l'intégrité dans les processus et les mécanismes sur lesquels repose le fonctionnement des institutions. Il est largement admis que les mécanismes de transparence doivent faire partie intégrante des systèmes de planification, de budgétisation et d'acquisition. Les dispositifs en place pour les achats et marchés doivent comprendre des systèmes à clés multiples nécessitant une supervision et la présence de points d'autorisation et de contrôle clairement définis. Tout en tenant compte des impératifs de la sécurité nationale, des dispositifs doivent permettre le contrôle extérieur de ces processus et des décisions en découlant. Ces mécanismes et processus doivent être conçus en fonction de l'histoire, de l'ordre juridique et de la culture du pays concerné, et leur efficacité suppose leur appropriation par ce pays.

L'organisation

Le troisième élément décisif correspond aux organes internes qui favorisent et garantissent la responsabilité et la surveillance. Aux États-Unis, par exemple, la majeure partie des organismes publics comptent des contrôleurs indépendants – les inspecteurs généraux – qui garantissent la responsabilité et facilitent les révélations anonymes de ceux qui craignent de subir des représailles à la suite d'une décision courageuse.

Outre les contrôleurs indépendants, certains organes internes permettent d'éviter que des problèmes ne surviennent – des conseillers juridiques ou en déontologie peuvent ainsi guider les décideurs politiques ou les fonctionnaires en cas de défaillance potentielle. Avec un zeste de prévention – par exemple sous forme de contrôles ou d'avis juridiques périodiques à l'intention des responsables des marchés – on peut s'épargner des enquêtes ou des poursuites plus coûteuses.

Les infrastructures

Les infrastructures sont le quatrième aspect essentiel de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité. Le terme « infrastructures » évoque fréquemment des bâtiments ou des systèmes informatiques. Il désigne ici les cadres juridiques et politiques qui sont essentiels pour l'intégrité dans les institutions de défense – comme l'obligation d'élaborer et de publier des règles de conduite et des procédures codifiant les processus et mécanismes de transparence et de responsabilité. Les pactes d'intégrité – qui comptent parmi les « meilleures pratiques » en matière de développement de l'intégrité – sont de parfaits exemples des tentatives visant à sortir des moyens traditionnels pour mettre en place des infrastructures favorisant l'intégrité.³

Les composantes externes

Certains éléments de l'intégrité, de la transparence et de la responsabilité sont extérieurs aux institutions de défense, et néanmoins déterminants pour leur réussite. Les campagnes de mise en place d'institutions de défense ne sont pleinement couronnées de suc-

³ Les chapitres 7, 16 et 17 contiennent des lignes directrices et des exemples de mise en œuvre de pactes d'intégrité Défense.

cès qu'à condition de s'inscrire dans des efforts de réforme du secteur de la défense entrepris plus largement en dehors de ces institutions.

Les lignes directrices pour la réforme du secteur de la sécurité publiées par le gouvernement américain en février 2009 ont ceci d'unique qu'elles ont été établies et publiées conjointement par le département de la Défense, le département d'État et l'Agence des États-Unis pour le développement international. Leur importance tient au fait qu'elles insistent sur la nécessité d'adopter des approches globales intégrant des outils de défense, de développement et de diplomatie pour l'ensemble des institutions et des éléments intéressant la réforme du secteur de la sécurité, y compris les composantes extérieures aux institutions de sécurité.

La première des composantes externes, et peut-être la plus importante, comprend les parlements et les législateurs, auxquels il revient d'ancrer profondément dans la loi les activités du secteur de la défense. Les textes législatifs en découlant doivent être prescriptifs, en imposant la transparence, et prohibitifs, en définissant les actes illicites et en créant une obligation de rendre des comptes. Les parlements doivent exercer une surveillance sur les institutions de sécurité et ils jouent un rôle décisif en tant que garants de la transparence et de la responsabilité dans les processus de budgétisation et d'acquisition de défense. Notre approche de l'intégrité dans les institutions de défense passe par des programmes permettant aux parlementaires élus de remplir leurs fonctions, qui sont capitales.

Deuxièmement, le secteur de la défense doit être doté d'un solide cadre extérieur imposant l'état de droit afin de garantir efficacement la transparence et la responsabilité. Ainsi, il va de soi que renforcer les pouvoirs dont dispose une institution de défense pour mener des enquêtes judiciaires peut s'avérer inutile si l'on ne s'assure pas du bon fonctionnement du système judiciaire du pays concerné. Les politiques et les pratiques adoptées par un pays dans le domaine de la sécurité doivent reposer sur l'état de droit et ne pas être déconnectées du secteur judiciaire dans son ensemble. L'aide que nous apportons doit permettre de vérifier que les institutions de défense exercent leurs activités dans un cadre juridique interne et international qui fonctionne, et qu'elles soutiennent les efforts visant à promouvoir et à faire respecter l'état de droit.

Les responsabilités des membres de l'OTAN sont à la fois politiques et militaires. L'idée selon laquelle la défense est étroitement liée aux autres aspects de la gouvernance est fortement ancrée au sein de l'Alliance. Les efforts visant à développer l'intégrité dans les institutions de défense doivent donc être synchronisés avec ceux d'autres ministères visant à réformer le secteur de la sécurité.⁴

Troisièmement, les organisations de la société civile doivent elles aussi veiller à la transparence et à la responsabilité dans les institutions de défense. Les acteurs que sont les organisations professionnelles, les commissions de recours en matière de droits civiques, les groupes de réflexion, les groupes d'intérêts, les organisations non gouvernementales ou les médias en font notamment partie. Les organisations de la société civile

⁴ L'OTAN présume que chacun des « plans d'action pour l'adhésion » des pays partenaires en fait clairement état.

concernées doivent être considérées comme des partenaires et comme des catalyseurs dans la poursuite d'un objectif commun d'intégrité institutionnelle.

Outre le contrôle des performances du secteur de la sécurité, la société civile joue un rôle important de relais des exigences du public quant à l'intégrité, à la transparence et à la responsabilité dont doivent faire preuve, à tous les niveaux, l'ensemble des organes de l'État. On attend des dirigeants qu'ils instaurent une culture institutionnelle de l'intégrité. Cette culture doit être présente dans toutes les composantes de l'administration et à tous les niveaux, avec le soutien de la société civile. Ensemble, il nous revient de développer l'aptitude de chaque pays à pourvoir à sa sécurité et – en tant qu'alliés et partenaires – à contribuer à notre sécurité commune. Pour ce faire, nous devons non seulement mettre en place des forces de sécurité compétentes, mais aussi développer les capacités et les compétences des institutions qui gèrent et appuient ces forces. Pour être efficaces et pour être considérées comme légitimes, ces institutions doivent manifester intégrité, transparence et responsabilité.

Les États-Unis peuvent contribuer à la mise en place de telles institutions.

L'approche canadienne de la réforme du secteur de la sécurité et le rôle du Canada en Afghanistan⁵

Le Canada tient un rôle important en Afghanistan et y joue dans la cour des grands, en particulier si l'on tient compte des ressources qu'il met sur la table pour le développement et des responsabilités militaires qu'il assume dans le conflit, alors qu'il s'en tenait traditionnellement aux opérations de maintien de la paix. Le Canada n'est que l'un des membres d'une vaste coalition réunissant divers pays et leurs forces de soutien de la paix, ainsi que des ONG, des organisations intergouvernementales, des sociétés militaires et de sécurité privées, ainsi que les médias locaux et internationaux (et *a fortiori* le gouvernement afghan lui-même, dont le rôle est décisif).

L'approche canadienne de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en Afghanistan remonte à environ sept ans. Depuis lors, les Canadiens s'efforcent d'adopter dans la pratique une approche globale et intégrée et ils incitent d'autres gouvernements – pays donateurs et Afghanistan – à faire de même, afin de trouver un équilibre entre les initiatives relevant de la gouvernance et celles destinées à permettre aux forces de sécurité afghanes de mieux assumer la responsabilité de la sécurité dans le pays pour le bien de la population. Ces aspects concrets font partie intégrante de la nouvelle approche actuellement adoptée par le Canada vis-à-vis de l'Afghanistan.

Depuis la fin de la Guerre froide, le Canada a élaboré quatre cadres généraux afin de conceptualiser et d'orienter ses activités dans le domaine du développement, en particulier dans les pays en difficulté : la sécurité humaine, l'approche en 3D (défense, diplomatie, développement), l'approche interministérielle dite « pangouvernementale » et la réforme du secteur de la sécurité. Si elles sont entrées dans le discours politique à des

⁵ Cette section s'inspire de l'article de David Law intitulé « Canada in Afghanistan: Concepts, Policies, Actors, and Prospects », *Connections : The Quarterly Journal* 8:3 (été 2009): 25-51.

époques différentes, ces notions ne s'excluent pas les unes les autres (figure 4.1). Au contraire, la plupart du temps, elles coexistent et elles constituent toutes, à des degrés divers, des concepts mobilisateurs en faveur de l'engagement du Canada en Afghanistan.

Les objectifs poursuivis par le Canada en Afghanistan n'ont guère évolué depuis les premiers engagements impliquant des troupes canadiennes en 2001-2002 et ce malgré les trois changements de gouvernement intervenus sur la période considérée. L'un des principaux objectifs consiste à favoriser la stabilité et le développement en Afghanistan, conformément à l'engagement plus général d'Ottawa en faveur de la sécurité humaine dans les États fragiles.⁶

La mission de combat du Canada en Afghanistan est l'élément déterminant qui a permis au contingent canadien de mener un certain nombre d'activités liées à la RSS. Le cadre général correspondant à ces activités est exposé dans le *Pacte pour l'Afghanistan*, ainsi que dans la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan – plus détaillée – qui présente un programme quinquennal de coopération entre le gouvernement afghan et la communauté internationale dans trois domaines : la sécurité ; la gouvernance, l'état de droit et les droits humains ; et le développement économique et social (la lutte contre la drogue constituant un quatrième domaine transversal). Les activités menées par les principaux ministères canadiens intervenant en Afghanistan relèvent des trois premiers domaines du programme.

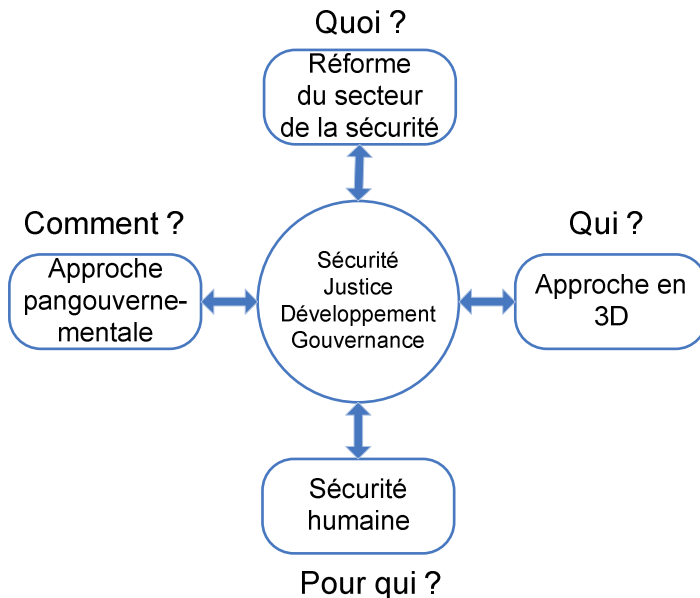


Figure 4.1: Sécurité et développement : concepts et interactions.

⁶ Rapport du Groupe d'experts indépendants sur le rôle futur du Canada en Afghanistan (également connu sous le nom de « Rapport Manley »), 2008, http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collection_2008/dfait-maeci/FR5-20-1-2008F.pdf.

Le travail accompli par les équipes de reconstruction provinciales (PRT) en Afghanistan est déterminant en matière de RSS. Ces PRT sont des partenariats civilo-militaires destinés à faciliter le développement d'un environnement sûr propice à la reconstruction dans les régions afghanes. Leur structure est caractéristique des partenariats civilo-militaires. Seuls leurs éléments militaires sont intégrés dans la chaîne de commandement de la FIAS. L'un des principaux objectifs des PRT est de soutenir, selon les besoins (et dans la limite de leurs moyens et de leurs capacités), les activités de réforme du secteur de la sécurité afin de faciliter les efforts de reconstruction.

À la suite du *Rapport Manley*, Ottawa a publié un rapport intitulé « L'engagement du Canada en Afghanistan : tracer la voie vers 2011 », ⁷ qui contient une évaluation sincère de la situation en Afghanistan. S'agissant de la gouvernance, il dénonce des insuffisances tenaces imputables à la faiblesse des institutions publiques afghanes, ainsi que l'érosion de la confiance du public due à la persistance d'une corruption à grande échelle. Le rapport présente un certain nombre des initiatives entreprises :

- sur son territoire, le Canada a créé un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan et a confié la coordination interministérielle de la politique canadienne au Conseil privé du premier ministre – et plus spécifiquement à une équipe travaillant à temps plein sous la direction des sous-ministres des Affaires étrangères, de la Défense nationale et de la Sécurité publique – et à l'Agence canadienne de développement international ;
- Ottawa s'est engagé à présenter des rapports trimestriels au Parlement et à son Comité spécial sur l'Afghanistan, nouvellement créé, ainsi qu'à veiller à mieux communiquer sur sa politique en Afghanistan à l'intention de la presse et du public canadien. Ottawa a également promis d'élaborer un ensemble d'indicateurs afin de mesurer les progrès accomplis sur les fronts de la sécurité, de la gouvernance et du développement en Afghanistan, et dans le cadre des efforts déployés à cet effet par le Canada ;
- Ottawa a repensé ses activités en Afghanistan. Celles concernant la sécurité et l'aide au développement ont été concentrées sur la province de Kandahar, tandis qu'un haut représentant civil a été nommé auprès de la PRT de Kandahar et que le nombre total de civils canadiens devrait augmenter sensiblement. Sur place, les acteurs canadiens doivent disposer d'une plus grande latitude pour prendre des décisions adaptées à la situation locale. À l'échelle du pays, le Canada est résolu à poursuivre ses efforts afin de renforcer la capacité démocratique de l'Afghanistan et l'efficacité du processus de prise de décision de l'État, ainsi qu'à contribuer à l'avènement de la réconciliation politique nationale.

⁷ Gouvernement du Canada, *L'engagement du Canada en Afghanistan : tracer la voie vers 2011*, Ottawa, juin 2008.

Encadré 4.2. Principes pour l'engagement international dans les États fragiles

En 2007, le Comité d'aide au développement de l'OCDE, auquel siègent les ministres du Développement et les directeurs des organismes publics de la plupart des pays donateurs, ont adopté une Déclaration d'intention et des Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires.

Ces principes témoignent de la prise de conscience croissante que les États fragiles nécessitent des interventions différentes de celles menées dans les pays plus performants et reconnaissent que :

- les États fragiles sont confrontés à des problèmes particulièrement graves pour le développement comme une faible gouvernance, des capacités administratives limitées, des crises humanitaires chroniques, des tensions sociales persistantes, la violence ou les séquelles d'une guerre civile ;
- les efforts visant à sortir durablement les États les plus fragiles du monde de la pauvreté et de l'insécurité devront être guidés par ces pays eux-mêmes et leur population ;
- l'engagement international ne suffira pas à lui seul à mettre fin à la fragilité d'un État, mais l'adoption de ces principes peut contribuer à en accroître au maximum les effets favorables et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires.

L'objectif à long terme de l'engagement international dans les États fragiles est d'aider les réformateurs nationaux à mettre en place des institutions publiques efficaces, légitimes et robustes. Pour atteindre cet objectif, une action concertée et cohérente doit être entreprise au sein des administrations ainsi qu'entre les gouvernements et les organisations. Par conséquent, les Principes soulignent la nécessité :

- de prendre le contexte comme point de départ ;
- de ne pas nuire ;
- de faire du renforcement de l'État l'objectif fondamental ;
- d'accorder la priorité à la prévention ;
- de reconnaître qu'il existe des liens étroits entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement ;
- de promouvoir la non-discrimination comme fondement de sociétés stables et sans exclus ;
- de s'aligner sur les priorités locales d'une manière différente selon le contexte ;
- de s'accorder sur des mécanismes concrets de coordination de l'action des acteurs internationaux ;
- d'agir vite... mais rester engagé assez longtemps pour avoir des chances de réussite ;
- d'éviter de créer des poches d'exclusion (« orphelins de l'aide »).

En 2007, ces principes ont été testés sur le terrain dans neuf pays et ils ont déjà commencé à y induire un changement de comportement chez les donateurs. Les travaux en cours du Groupe sur les États fragiles du CAD de l'OCDE visent à fournir des orientations plus concrètes et cohérentes avec les Principes, afin d'affiner les stratégies et les programmes des donateurs dans les États fragiles.

Source : Site internet de l'OCDE, DCD-CAD, *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles*, www.oecd.org/fr/cad/conflitsetsituationsdefragilite/38368761.pdf ; OCDE, *Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles* (Paris : OECD, 2007), www.oecd.org/dataoecd/52/40/38120688.pdf.

Recommandations

- Les initiatives visant à développer l'intégrité dans le secteur de la défense doivent être évaluées au premier chef dans le cadre de la mise en place d'institutions de défense.
- La mise en place d'institutions de défense, en particulier dans les États fragiles, doit s'inscrire dans des efforts de réforme du secteur de la sécurité, étroitement coordonnés avec l'aide au développement.
- La mise en place d'une coordination interinstitutionnelle, sur le territoire national comme sur le théâtre des opérations, est déterminante pour la réussite de la réforme du secteur de la sécurité.
- Une coordination interinstitutionnelle transparente et assortie de mécanismes de reddition de comptes devant le parlement au moment voulu, ainsi que de la participation de la société civile, est déterminante pour la légitimité des missions de sécurité et de développement et le maintien de l'adhésion du public.

Partie II

Risques de corruption et vulnérabilités dans le secteur de la défense

La deuxième partie de ce recueil comprend neuf chapitres dans lesquels sont examinées en détail les sources et les raisons de la corruption dans le secteur de la défense. Sept chapitres sont consacrés à la corruption proprement dite et aux bonnes pratiques pour le développement de l'intégrité et le renforcement de la transparence et de la responsabilité dans les principaux domaines de gestion de la défense : politiques RH et gestion des effectifs, budgétisation et gestion financière, marchés, arrangements compensatoires, sous-traitance, privatisation, partenariats public-privé, utilisation des équipements et infrastructures excédentaires, et utilisation des effectifs et des moyens de défense dans les activités économiques. Le chapitre 12 met l'accent sur les risques de corruption et les problèmes d'intégrité dans le cadre des opérations militaires contemporaines, tandis que le chapitre 13 est consacré à la corruption dans le secteur de la défense dans les pays marqués par des litiges territoriaux non résolus ou des conflits gelés.

Chapitre 5

Politiques relatives au personnel

Pour l'opinion publique, la corruption dans le domaine des ressources humaines (RH) – et notamment celle qui touche le système de gestion du personnel – n'est pas la forme de corruption la plus visible ni la plus sensationnelle. En revanche, c'est souvent la forme la plus omniprésente et sans doute la plus destructrice pour le système de défense dans son ensemble dans la mesure où elle nuit à l'utilisation efficace de ses ressources les plus essentielles : le personnel. Le présent chapitre examine l'origine et l'incidence des pratiques de corruption dans le domaine des RH, expose les principes qui sous-tendent les mesures fructueuses de lutte contre la corruption, et donne des exemples de situations dans lesquelles ces principes ont été appliqués avec succès.

Le système de gestion du personnel de défense doit permettre de faire en sorte que le nombre adéquat de personnes, possédant les compétences et l'expérience voulues, occupent des postes appropriés pour assurer l'efficacité de la défense – opérations en cours, capacités futures, commandement et contrôle, etc. Pour fonctionner de façon efficace, un système de gestion du personnel doit remplir deux fonctions complémentaires (voir schéma 5.1) :

1. déterminer les besoins en matière de ressources humaines, sur la base des besoins de défense actuels et futurs et des plans de forces. Ils comprennent les besoins à court terme pour répondre aux impératifs de la force actuelle, les besoins à moyen terme (5-6 ans) pour faire évoluer la force et les besoins à long terme (plus de 15 ans) pour répondre aux objectifs de développement à long terme ;
2. assurer la gestion et le développement du personnel – individuellement et collectivement – afin de maximiser les ressources humaines disponibles pour répondre aux besoins. Cette fonction nécessite des efforts systématiques pour attirer, former, motiver, affecter, promouvoir et fidéliser le personnel, et ainsi faire en sorte d'avoir un pool d'effectifs disponibles présentant les compétences professionnelles requises (connaissances, compétences et expérience).

Dans le cas des responsables corrompus, c'est la deuxième fonction qui se révèle la plus intéressante ; toute décision concernant la gestion du personnel ayant un impact direct sur la vie des gens offre d'importantes opportunités de corruption. La première fonction présente moins d'intérêt (pour ce qui est de l'illégalité) étant donné que les décisions prises ne peuvent pas se traduire facilement en avantages individuels. Toutefois, en ce qui concerne le développement de l'intégrité, l'existence de besoins clairement définis est essentielle car elle permet d'avoir une mesure de référence précise, liée à la politique et aux plans de défense, pour apprécier l'efficacité des décisions relatives au personnel.

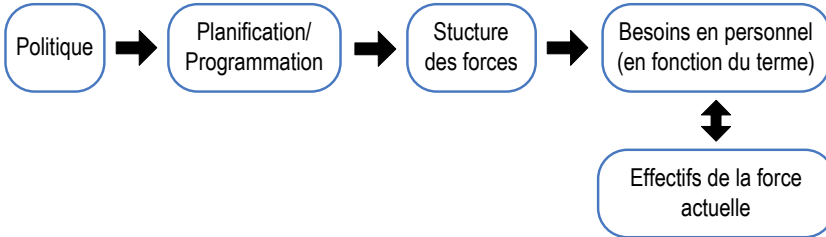
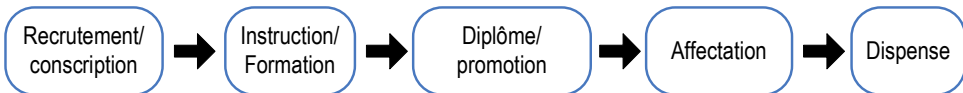
Besoins (demande):**Développement (offre) :**

Figure 5.1: Fonctions de gestion de personnel (version simplifiée).¹

Formes de corruption liées aux questions de personnel

Les décideurs en charge des questions de personnel sont on ne peut plus exposés à la corruption, qu'ils soient dans une chaîne de commandement militaire ou dans une administration RH spécialisée. Toute décision ayant une incidence sur un militaire peut servir de prétexte : affectation intéressante, récompense financière ou professionnelle, ou encore octroi d'avantages prisés parce que rares (un logement, par exemple). Il en va de même des questions plus courantes, comme la distribution du travail quotidien ou l'octroi d'un congé. De plus, l'autorité considérable que les supérieurs ont sur leurs subordonnés – que ce soit prévu par la loi ou consacré par l'usage – offre également des opportunités de corruption, aux subordonnés d'une part, qui peuvent être tentés de verser un pot-de-vin pour éviter un travail difficile ou dangereux, et aux supérieurs ou soldats plus anciens d'autre part, qui peuvent se livrer à l'extorsion. Toutefois, de façon générale, la corruption dans le domaine des RH revêt trois formes : vol/extorsion, avantages indus et réseaux d'influence.

Vol/Extorsion

Un responsable chargé de donner un avantage, comme la solde d'un militaire ou une allocation matérielle (nourriture, uniformes ou logement), en détourne une partie à des fins personnelles. Parfois, de façon éhontée, l'auteur de l'extorsion ne remet tout simplement pas le bien, mais plus fréquemment, il recourt à des techniques frauduleuses comme les « soldats fantômes » ou les pots-de-vin en numéraire. Il arrive également que des supérieurs – qu'il s'agisse d'officiers ou d'autres soldats – abusent de leur autorité pour voler des biens personnels ou extorquer un paiement ou un service personnel, par des mena-

¹ Adapté de Treddenick Jack, *Manpower Management in Defence Management: An Introduction*, Genève, DCAF, 2009, p. 127.

ces directes à l'encontre de la carrière ou de la sécurité de la victime. Dans les systèmes de nomenklatura de type soviétique, dans lesquels les commandants ont de solides prérogatives et où les pratiques de bizutage sont fortement enracinées, les occasions de se livrer à de tels abus de pouvoir sont très nombreuses.

Avantages indus

Le responsable habilité à rendre une décision favorable sur une question de personnel accepte – ou s'attend à recevoir – une compensation de la part du bénéficiaire de cette décision. Il peut s'agir de « petits cadeaux » (comme une bouteille de vin ou de vodka) ou de gros pots-de-vin en espèces. Dans d'autres systèmes, cette forme de corruption est le plus souvent utilisée pour contourner ou enfreindre la réglementation de sorte que l'individu obtienne un avantage (par exemple une affectation intéressante, une sélection dans le cadre d'un programme de formation ou des jours de congé supplémentaires) qu'il ne pourrait pas obtenir si la réglementation ou la politique était appliquée de manière stricte. Lorsque la corruption est endémique, la pratique des pots-de-vin est généralisée. Sans pots-de-vin, le système ne produit pas les résultats escomptés, quels que soient les mérites de l'individu. Lorsque le résultat d'une décision est un avantage de nature financière (par exemple une affectation avec augmentation de salaire), le pot-de-vin attendu est généralement proportionnel à cet avantage. Si, en apparence, ce type de corruption systémique peut sembler purement transactionnel – les prix étant connus et appliqués de manière équitable –, il s'agit en substance d'un système coercitif dans lequel des individus occupant un poste de confiance ou à responsabilité refusent aux militaires les droits auxquels ils peuvent prétendre de façon légitime.

Réseaux d'influence

Il s'agit d'une variante de l'octroi d'avantages indus, les deux types de corruption coexistant souvent. Dans ce cas, ce n'est pas uniquement l'argent, mais aussi les informations, les faveurs et l'influence qui constituent la monnaie d'échange. Dans les bureaucraties autoritaires et cloisonnées, où les informations sont limitées, l'échange informel d'informations en dehors des canaux officiels peut offrir des avantages substantiels en termes d'influence (ou de possibilités de corruption). De plus, lorsque les systèmes de coordination officiels sont lourds, l'échange mutuel de faveurs peut devenir la règle pour parvenir à ses fins. Ce procédé peut évoluer et déboucher sur des réseaux complexes d'échanges mutuels d'influence et de faveurs, comme le système « blat » à l'époque soviétique, avec pour conséquence l'apparition de « clans » informels et de relations protecteur-client. Les faveurs à l'intérieur du secteur de la défense peuvent s'apparenter, via des relations familiales ou classiques, à des rapports de type « donnant-donnant » ou « protecteur-client » dans la société au sens plus large.

Risques et solutions dans des domaines spécifiques de la gestion du personnel

À chaque phase du cycle de gestion du personnel (voir figure 5.1) sont associés des risques de corruption spécifiques, des procédés établis et des solutions possibles. La présente section vise à recenser certains risques et procédés et à donner quelques exemples spécifiques des meilleures pratiques permettant de limiter les risques de corruption. Toutefois, elle ne se veut pas exhaustive, l'imagination et les occasions étant les seules limites à la corruption.

Recrutement/Conscription

Conscription. La volonté d'éviter la conscription a toujours été à l'origine de nombreuses tentatives de corruption depuis que Napoléon a introduit le système de conscription moderne en France. Aujourd'hui, elle a un poids économique important dans certains pays, comme la Russie, où la conscription va de pair avec des conditions de vie brutales et où un seul sursis d'appel coûte un peu moins de 7 000 dollars tandis qu'à l'échelle nationale, le montant des pots-de-vin versés pour échapper à la conscription est évalué à 350 millions de dollars par an.² La méthode habituellement utilisée pour échapper à la conscription consiste à acheter un document indiquant à tort que le candidat est réformé pour raisons médicales ou qu'il est étudiant sursitaire. Le candidat peut également se procurer un faux certificat mentionnant qu'il a déjà effectué son service militaire. L'établissement de ces documents peut supposer l'existence d'un réseau de responsables corrompus dans les centres de conscription, et aussi de médecins et de formateurs. En plus de dispenser sans scrupules certaines personnes de la conscription, des officiers recruteurs peuvent, en échange de pots-de-vin, affecter des conscrits à des missions autres que des missions de combat ou à des tâches moins exigeantes. Les affectations dangereuses ou pénibles peuvent également servir d'instrument de menace pour extorquer des dessous-de-table. Les procédés mis en place pour échapper à la conscription sont généralement de nature systémique et pyramidale, un certain pourcentage des fonds apportés à la base étant versé comme tribut à de hauts responsables du ministère de la Défense et/ou de l'état-major des forces armées qui protègent le système de corruption mis en place. La question du contrôle de ces opérations lucratives peut constituer un problème clé et tacite dans le cadre de la restructuration d'un ministère de la Défense, ce qui peut déboucher sur la création de groupes de pression secrets qui s'efforcent de contrer les initiatives visant à passer à une force volontaire.

² Selon les estimations de l'ONG Indem, basée à Moscou, extraites de US News & World Report, Gee Alastair « *In Russia, the Favorite Pastime of Draft Dodging* », 29 décembre 2008.

Encadré 5.1. Développer l'intégrité du processus de sélection pour l'instruction de base des officiers

Aux États-Unis, les nominations convoitées pour un cursus de quatre ans dans l'une des académies militaires font traditionnellement l'objet de pressions politiques. La création d'un processus politique de « nomination » distinct du processus d'admission a permis de réguler cette situation. Chaque représentant et chaque sénateur a le droit d'avoir en permanence cinq recrues de sa circonscription dans chacune des académies. Pour chaque poste vacant, ils sont autorisés à proposer jusqu'à dix candidats. Bon nombre de représentants et de sénateurs organisent des compétitions locales pour choisir leurs candidats, même si les nominations sont également parfois accordées à titre de faveur politique. De plus, le président des États-Unis a le droit de désigner maximum cent candidats par an parmi les enfants de militaires de carrière en service, et le vice-président est quant à lui autorisé à choisir cinq candidats en vue d'un concours général. Peuvent en outre être désignés les militaires en service actif et les personnes dont un parent a reçu la *Medal of Honour*.

Ce processus de nomination ouvre de façon légitime la voie aux influences politiques, mais il permet de les canaliser et de les limiter. Les politiques ont de l'influence dont ils peuvent faire bénéficier un membre de leur circonscription. Toutefois, l'impact de cette influence se limite à la première sélection qui permet de retenir environ 4 500 candidats parmi les 15 000 de départ (pour citer l'exemple de l'Académie navale). Ensuite, l'académie applique un processus d'admission rigoureux qui est complètement distinct du processus de nomination et qui fait appel à des comités externes chargés de choisir les 1 250 candidats qui se verront offrir une place. Étant donné que les candidats posent en parallèle leur candidature en vue d'une nomination (auprès de personnalités politiques) et d'une place (au sein de l'académie navale), l'académie peut travailler de façon informelle avec les autorités responsables des nominations pour faire en sorte que les meilleurs candidats au stade de l'admission soient également désignés. Le processus de nomination présente un deuxième avantage : il assure la diversité géographique des recrues (et donc du corps d'officiers) qui proviennent des différents districts territoriaux et des différents États représentés par les mandataires et les sénateurs qui les ont proposés.

En Ukraine – démocratie plus jeune –, les places dans les établissements qui dispensent l'instruction de base des officiers sont également très disputées en raison du prestige et de la tradition historique qui entourent la carrière militaire. Jusqu'il y a peu, les admissions relevaient principalement de la responsabilité de comités de sélection locaux. Les nouveaux responsables du ministère de la Défense, entrés en fonction au début de l'année 2005, ont estimé qu'il existait un risque de corruption. Ils ont rationalisé le système éducatif jugé démesuré, en réduisant l'enrôlement de moitié, et en approuvant un programme visant à ramener de 9 à 5 les écoles d'aspirants-officiers (le nombre total d'établissements de formation passant de 60 à 12) pour 2011. Un système plus efficace de contrôle centralisé des épreuves et des admissions a été mis en place, sous la supervision d'un vice-ministre de la Défense, ce qui a permis de réduire de façon significative les possibilités de corruption.

Source : *White Book, Defense Policy of Ukraine 2005*, www.mil.gov.ua ; site web pour les admissions à l'Académie navale des États-Unis, www.usna.edu/Admissions.

Instruction/Formation

Instruction de base des officiers

Dans les pays où le service militaire a beaucoup de prestige, la sélection pour les programmes d'instruction de base des officiers peut être très compétitive – il n'est pas rare que moins de 10 % des candidats soient acceptés.³ La pression sociale exercée sur les comités de sélection pour qu'ils acceptent des candidats issus de l'élite sociale peut être considérable et vient s'ajouter aux récompenses financières illégales versées par ceux qui considèrent le service militaire comme le sésame pour accéder à cette élite. Les méthodes de corruption consistent souvent à gonfler les scores lors des entrevues (qui constituent souvent une étape très importante du processus de sélection) et à divulguer les questions avant une épreuve écrite ou orale. En de rares occasions, des candidats exceptionnels dépourvus d'appuis ont la possibilité de bénéficier des services d'un protecteur ayant de bonnes relations.

Hautes études militaires (école d'état-major et collège de défense)

Les procédures de sélection pour ce type de formation porteuse pour la carrière peuvent offrir d'importantes possibilités de corruption. Dans certains pays, on attend des candidats qu'ils rendent visite aux membres du comité de sélection à titre individuel pour leur offrir des présents et s'assurer qu'ils entretiennent avec eux des relations protecteur-client. Pendant les études, les enseignants peuvent également manipuler les résultats et les évaluations en échange de pots-de-vin ou d'influence, ce qui a un impact sur les postes offerts et sur l'évolution de la carrière après l'obtention du diplôme.

Formation à l'étranger

En raison des possibilités de formation et de carrière ainsi que des opportunités financières qui y sont associées, les affectations pour une formation à l'étranger s'accompagnent d'un risque très élevé de corruption. Ces affectations sont généralement proposées dans le cadre de programmes de coopération internationaux, dont le financement est souvent entièrement externe. En conséquence, il est fréquent que les procédures de sélection classiques (semblables à celles utilisées pour les stages nationaux) et les procédures habituelles de contrôle financier interne ne s'appliquent pas. De ce fait, les responsables de la coopération internationale, de la formation et de la gestion du personnel ont un très grand pouvoir de décision – et peu de responsabilité systémique – pour ce qui est de la sélection des participants. En plus de favoriser les candidatures d'individus particuliers sur la base de relations ou de pots-de-vin, les départements responsables essaient souvent de conserver un certain nombre de postes à attribuer à des candidats internes. Le système de supervision par la hiérarchie, souvent mis en place pour contrôler la corruption, peut avoir l'effet contraire et favoriser la corruption si les responsables de haut niveau n'ont pas l'intégrité voulue. Bien souvent, les partenaires étrangers sont conscients de ce

³ Par exemple, pour la promotion 2013 à l'Académie navale américaine (Annapolis), 8,1 % seulement des aspirants officiers ont été admis (www.usna.edu/Admissions/documents/Class%20Portrait%202013.pdf).

problème mais se trouvent face à un dilemme : accepter les candidats proposés ou forcer l'annulation du stage, ce qui est politiquement et professionnellement embarrassant.

Affectations à l'étranger

Au rang des postes convoités à l'étranger, on peut citer les postes d'attaché, les postes dans des organisations internationales (ONU, UE ou OTAN), les postes de liaison dans des commandements internationaux et des quartiers généraux multinationaux, ainsi que la participation directe à des opérations de maintien de la paix. Comme c'est le cas pour la formation à l'étranger, ces affectations s'accompagnent souvent d'une majoration sensible du salaire et d'opportunités de carrière significatives. De nombreux postes offrent également une meilleure qualité de vie à l'intéressé et à sa famille. Toutefois, si le risque de corruption est très élevé, on recense deux facteurs limitatifs. Premièrement, ces postes étant, pour bon nombre d'entre eux, financés au niveau national, il se peut que le processus de sélection des candidats fasse l'objet d'un contrôle plus strict. Deuxièmement, de nombreux postes à l'étranger ont une forte visibilité politique. Dès lors, il est risqué de verser directement des pots-de-vin pour obtenir un poste, le trafic d'influence devient le procédé de corruption privilégié. Par ailleurs, il est beaucoup plus probable que les candidats briguant un poste moins élevé à l'étranger soient contraints de faire des paiements en liquide. Et, malgré la visibilité politique, l'ensemble du personnel – à l'exception des plus hauts responsables – peut toujours être amené à corrompre un nombre important de responsables de niveau inférieur ou moyen, dont le soutien est nécessaire face aux démarches administratives ou financières requises.

En revanche, dans le cas de la participation à des opérations de maintien de la paix, le risque de corruption peut être considérablement plus grand. La participation à une opération à l'étranger peut s'accompagner d'avantages financiers substantiels vu que, dans de nombreux pays, la législation prévoit pour le personnel militaire qui y participe des rémunérations dont le niveau s'apparente aux indemnités que verse l'ONU (par exemple 50 % du remboursement de l'ONU, soit quelque 700 dollars par mois). Contrairement à la rémunération du personnel en poste à l'étranger, qui doit faire face à des frais de subsistance plus élevés, il s'agit presque entièrement de revenus disponibles. Le montant du pot-de-vin peut donc représenter 15 à 20 % des bénéfices financiers escomptés (par exemple jusqu'à 1 000 dollars pour un déploiement de six mois), voire davantage. Étant donné qu'une seule opération mobilise des dizaines, voire des centaines de personnes, et que les candidats sont beaucoup plus nombreux encore, le risque de corruption et les gains potentiels peuvent être très importants, en particulier dans les pays où les contingents chargés du maintien de la paix sont constitués de groupes disparates composés de soldats désignés individuellement.

Solde et avantages

Soldats fantômes

Les commandants gardent dans leur tableau de service, souvent avec le consentement de responsables administratifs, un certain nombre de soldats fictifs bénéficiaires d'une

solde, de nourriture et d'équipements pouvant être empochés ou vendus. Ces « soldats fantômes » représentent parfois jusqu'à 20 à 30 % d'une force. Il y a également des cas d'élections truquées où ces soldats fantômes votent – sans surprise – en masse pour le candidat du gouvernement en place.

Primes/Gratifications

Des systèmes complexes de primes ou de récompenses peuvent être un moyen d'assurer des relations protecteur-client et de pratiquer la corruption.

Hébergement

Dans les anciens pays communistes, la demande de logements pour le personnel militaire en service ou à la retraite dépasse souvent l'offre de façon significative. En conséquence, l'attribution des logements est souvent liée au versement de pots-de-vin ou au trafic d'influence. Une variante consiste à distribuer de façon inéquitable les fonds pour la construction d'appartements de dimensions complètement différentes, en faisant pression sur le personnel subalterne pour qu'il accepte les logements de qualité inférieure, tandis que le personnel de plus haut rang se voit attribuer les appartements de standing.

Soins médicaux

Souvent, les militaires en service, les militaires à la retraite et les personnes qui sont à leur charge bénéficient de soins médicaux gratuits. Toutefois, pour recevoir des soins de qualité, il est parfois nécessaire de verser des pots-de-vin aux médecins ou aux administrateurs.

Gestion de la carrière

Dans les systèmes où l'octroi d'une promotion dépend du fait que l'intéressé occupe ou non un poste correspondant à son grade, l'affectation est la question la plus importante sur le plan de la gestion de la carrière. En l'échange d'argent ou de faveurs, les responsables HR pourraient communiquer à l'avance les avis de vacance de postes, favoriser certains candidats ou chercher à influencer les commandants pour qu'ils acceptent ces candidats. Les candidats peuvent quant à eux être priés de rendre visite à un commandant pour une entrevue, au cours de laquelle ils peuvent être amenés à offrir un présent ou à verser un pot-de-vin. Le même procédé s'applique pour les personnes qui recherchent une affectation sûre et calme ou un poste offrant des possibilités de corruption. Dans ce cas, il peut se révéler nécessaire de verser à de hauts responsables d'importants pots-de-vin à titre d'acompte sur la base des futurs revenus illicites.

Dans certains systèmes, les candidats à une affectation ou à une promotion doivent se présenter en personne pour répondre à des questions avant l'entrevue proprement dite, ce qui ajoute une grande part de subjectivité à la décision du comité de sélection. De plus, si ce comité se compose de membres permanents, il peut être attendu des candidats qu'ils rendent d'abord visite aux membres les plus influents pour obtenir leur soutien : ce procédé non seulement crée un grand risque de corruption, mais les candidats se trouvent de la sorte engagés dans une relation clientéliste.

Encadré 5.2: Développer l'intégrité du processus de sélection de candidats pour une formation ou une affectation à l'étranger

À la fin des années 1990, le système ukrainien peinait à exploiter efficacement les nombreuses possibilités d'entraînement et de formation disponibles dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP) et de programmes bilatéraux de coopération militaire. Les décisions étaient motivées par l'offre de stages plutôt que par des besoins clairement définis. La sélection du personnel était commodément réglée par le département RH du ministère de la Défense et par le département de la Coopération internationale, sans réelle supervision efficace. La corruption et le trafic d'influence étaient monnaie courante.

Pendant les années qui ont suivi, plusieurs facteurs ont contribué à améliorer la situation. En 1999, grâce à la création de la Direction Partenariat pour la paix et opérations de maintien de la paix de l'état-major général (PPOD), le pays a pu disposer d'un instrument institutionnel pour une coopération internationale orientée vers les besoins et axée sur la réalisation de l'interopérabilité ainsi que sur la préparation des opérations. Cette même année, l'OTAN a ouvert un bureau de liaison dans les locaux de la PPOD, ce qui a permis d'apporter des informations essentielles en temps réel ainsi que des ressources et un soutien politique pour les travaux de la PPOD. Une étape importante pour ces travaux a été la décision de l'état-major général de lier des activités particulières à des objectifs spécifiques du partenariat (objectifs de réforme ou de renforcement de l'interopérabilité).

En 2002, ces efforts ont livré certains résultats : l'Ukraine a participé de façon plus constante à de nombreuses activités du PPP en rapport avec la formation et les opérations, et la qualité du personnel participant s'est améliorée. Toutefois, deux problèmes subsistaient. Tout d'abord, aucune avancée significative n'a été observée dans le processus de sélection de candidats pour des opportunités de formation à long terme à l'étranger, qui, en raison de leur caractère principalement bilatéral, ne relevaient pas de la responsabilité de l'OTAN et de la PPOD. Ensuite, le système de recours à des « commissariats militaires » locaux afin de constituer des unités ad hoc pour des opérations de maintien de la paix offrait des possibilités de corruption considérables.

Les responsables qui sont arrivés au ministère de la Défense en février 2005 à l'issue de la Révolution orange ont pris des mesures significatives pour lutter contre la corruption. Le ministre a ordonné l'établissement d'un plan annuel recensant toutes les activités à l'étranger ainsi que le nom et le poste des membres du personnel choisis pour y participer, et il a tenu à signer personnellement tous les ordres d'affectation à l'étranger. Malgré une certaine lourdeur, cette visibilité à un niveau élevé a permis de structurer le système et, de cette façon, de lier clairement la participation à des activités spécifiques aux besoins réels. Pour aider le ministre dans ses évaluations, la Haute Commission d'attestation du ministère de la Défense, présidée par le premier adjoint du ministre, a examiné, dans le cadre d'un concours, la candidature de nombreux aspirants pour des activités clés comme des stages de longue durée à l'étranger, des missions d'observateur de l'ONU et des postes à l'OTAN. Par ailleurs, le ministre a décrété que les personnes ayant précédemment étudié à l'étranger, servi dans des états-majors internationaux ou participé à des missions de l'ONU doivent généralement attendre cinq ans avant de pouvoir entrer en ligne de compte une deuxième fois pour des opportunités de même nature.

En ce qui concerne les opérations de maintien de la paix, le ministère de la Défense a modifié, sur les conseils de l'OTAN, le processus de constitution des forces, abandonnant la création d'unités ad hoc pour passer au déploiement d'unités permanentes. De cette façon, il n'était plus

nécessaire de rappeler des réservistes via les commissariats, ce qui a réduit considérablement le risque de corruption.

Enfin, le ministère ukrainien de la Défense a collaboré étroitement avec le programme de perfectionnement professionnel de l'OTAN (PDP) pour le personnel civil afin d'établir un système compétitif basé sur les besoins pour l'octroi des affectations (pour en savoir plus sur le PDP, voir le chapitre 22).

Mise en œuvre de l'approche stratégique : intégrité, transparence et redevabilité

Les êtres humains sont des créatures complexes. La logique seule permet difficilement d'évaluer cette complexité, et notre jugement sur autrui est souvent très intuitif, ce qui est une nécessité et une bonne chose : nos évaluations intuitives tiennent compte d'un volume très important d'informations et sont relativement précises. Toutefois, l'intuition est également très subjective, elle diffère d'un individu à l'autre et elle peut être influencée par d'autres facteurs psychologiques. Dans le domaine de la gestion du personnel, comme dans le leadership, le principal défi n'est pas d'éliminer l'évaluation intuitive et la subjectivité mais plutôt de les concilier avec l'aspect « normalisation » et l'objectivité. Pour réussir, toute action de lutte contre la corruption doit tenir compte des limites de l'objectivité en ce qui concerne les questions de personnel.

Intégrité

Dans sa nature la plus fondamentale, l'intégrité a trait au processus de prise de décision. Quelles sont les informations de base ? Quelle a été la décision ? Qui l'a prise, et pourquoi ? Pour maximiser l'intégrité du processus décisionnel – et pour favoriser la normalisation et l'objectivité – il faut délimiter clairement les fonctions dans le système du personnel. Les fonctions clés devraient être les suivantes :

- *Définition des besoins actuels/futurs en matière de personnel* : cette fonction crée le critère indépendant à partir duquel d'autres actions peuvent être mesurées. Il s'agit d'une fonction logique au sein d'un ministère de la Défense/d'un état-major général.
- *Planification stratégique pour l'utilisation et le développement des ressources humaines* : cette fonction définit des politiques et des approches pour développer les ressources humaines requises afin de répondre aux besoins à court, moyen et long terme. Elle implique d'élaborer des directives (à soumettre à une autorité politique pour approbation) pour les principales actions – comme les comités de sélection –, et de définir le cadre dans lequel les responsables RH et les commandants prendront, sur une base quotidienne, des décisions concernant le personnel. Cette fonction relève elle aussi de façon logique de la responsabilité du ministère de la Défense/de l'état-major général, mais elle est distincte de la définition des besoins.

Encadré 5.3. Développer l'intégrité des comités de sélection dans le cadre de l'octroi d'une promotion

Pour faire en sorte que la sélection des officiers en vue d'une promotion soit la plus objective possible, les États-Unis recourent à un système très réglementé de comités de sélection. Un processus similaire est utilisé pour la sélection de candidats lors des grandes étapes de la carrière.

Constitution du comité de sélection et directives. Les comités sont constitués selon les besoins (généralement tous les ans) par le secrétaire (haut responsable nommé pour raisons politiques) responsable de l'armée concernée. Chaque grade et chaque catégorie (par exemple officiers des armes de combat, officiers du génie, officiers médicaux, etc.) a son propre comité de sélection, mais ces comités se réunissent souvent au même moment et au même endroit. Le secrétaire remet une note d'instruction qui présente les méthodes de sélection, les éléments à prendre en considération, le nombre maximum d'officiers à sélectionner et les comptes rendus à établir.

Membres. Les comités se composent d'au moins cinq officiers en service actif, choisis au hasard parmi des listes de candidats répondant aux critères les plus stricts de professionnalisme et d'intégrité, fournies par les commandants. Ils doivent avoir un grade supérieur à celui des officiers dont ils examinent la candidature. Souvent, les membres du comité ne savent pas dans quel comité ils vont siéger avant d'arriver sur place. Aucun officier ne peut siéger au sein de deux comités de sélection successifs pour le même grade et le même concours. Chaque comité compte un greffier chargé de dresser un procès-verbal et d'assurer le soutien administratif. Les greffiers sont souvent des responsables du personnel mais ils ne peuvent pas être le supérieur direct de l'un des candidats.

Les membres du comité n'ont pas le droit de révéler leur participation à un comité de sélection à une personne extérieure à leur chaîne de commandement immédiate. Les entretiens informels au bureau et les visites de courtoisie sont interdits pendant la période qui précède ou suit directement les délibérations. Aucun membre du comité n'est autorisé à divulguer les détails du processus de délibération à un tiers, y compris un supérieur hiérarchique ou un subordonné, ni à en communiquer les résultats avant la publication officielle de la liste des personnes retenues. Les membres du comité s'engagent sous serment à ne pas accorder – ou à ne pas donner l'impression d'accorder – de traitement de faveur à un candidat ou groupe de candidats. Ils sont tenus de rendre compte de toute irrégularité présumée.

Intégrité du processus. Les informations à communiquer au comité font l'objet d'une réglementation stricte et proviennent du dossier et de la correspondance RH de l'officier. La constitution d'un comité est annoncée au moins trente jours à l'avance, en même temps que le nom de tous les candidats, afin que ceux-ci puissent avoir le temps nécessaire pour revoir, corriger et mettre à jour leur dossier officiel. Les officiers peuvent rédiger une lettre à l'intention des membres du comité pour donner des informations ou des précisions complémentaires. Aucune note, bonne ou mauvaise, ne peut être communiquée par un tiers, sauf si elle est jointe à la correspondance envoyée par l'officier. Il est interdit de prendre en considération des renseignements tels que l'emploi du conjoint.

Pendant les délibérations, aucun membre du comité ne peut apporter d'informations, favorables ou défavorables, autres que celles autorisées par le règlement. La connaissance ou l'évaluation qu'ont ou que font les membres du comité des qualifications professionnelles d'un candidat peuvent uniquement être prises en considération pour une promotion au grade d'officier

général. Personne n'a le droit de se présenter ou de représenter qui que ce soit en personne devant le comité ou le secrétaire ; toute tentative visant à communiquer avec les membres du comité pour influencer une décision constitue une infraction au règlement militaire. Le secrétaire a le droit de se présenter devant le comité ; toutefois, toutes les observations seront enregistrées, consignées par écrit et communiquées à l'ensemble des membres du comité.

Le secrétaire ou la personne désignée à cet effet interroge au hasard les présidents, membres, greffiers et assistants administratifs des comités pour s'assurer que l'organisation de ceux-ci est conforme à la loi, au règlement et aux directives en vigueur.

Intégrité des décisions. Les membres du comité formulent des recommandations à l'issue d'un vote à la majorité ; le président du comité n'a pas le droit d'user de son autorité pour empêcher la tenue d'un vote concernant un candidat donné. Aucun responsable, qu'il soit civil ou militaire, ne peut ordonner qu'un individu particulier fasse ou non l'objet d'une recommandation de la part du comité. Le rapport du comité est soumis au secrétaire, qui peut le transmettre au président des États-Unis pour approbation ou le renvoyer au comité en lui demandant de revoir certains points. Si le secrétaire demande la suppression d'un nom et fournit des informations complémentaires au comité, ces informations doivent également être communiquées au candidat intéressé, qui doit avoir la possibilité d'y répondre. Cependant, le secrétaire n'est pas autorisé à modifier le rapport du comité ; seul le président des États-Unis peut supprimer le nom d'un officier pour lequel une recommandation a été formulée avant l'approbation du rapport. Après approbation, le rapport est soumis au Sénat, qui approuve toutes les promotions au grade de commandant et au-delà.

Source : Département de l'armée de terre, *Officer Promotions*, Army Regulation 600–8–29, 25 février 2005, www.army.mil/usapa/epubs/pdf/r600_8_29.pdf.

- *Administration du personnel* : cette fonction soutient les actions en temps réel nécessaires pour recruter, entraîner et former des militaires spécifiques, pour leur accorder une promotion ou les aider à acquérir les qualifications requises, ou encore pour les affecter à un poste ou les relever d'une fonction. Dans de nombreux systèmes, il existe une administration RH autonome gérée de façon centralisée, qui travaille directement pour les hauts responsables du ministère de la Défense/des forces armées (selon les directives définies dans le cadre de la planification stratégique). Dans d'autres systèmes, cette fonction est déléguée aux différentes armées. Dans une administration du personnel, il peut également y avoir une distinction saine entre les responsables de la gestion de la carrière (représentant les individus) et les responsables des besoins (représentant les commandants).
- *Comités du personnel* : de la façon la plus objective et la plus normalisée possible, ces comités soumettent pour examen un groupe consolidé de candidats dans la perspective d'une promotion ou lors des principales étapes de la carrière. Disposer de comités temporaires réunis une fois pour jouer le rôle de jury impartial, sur la base d'une réglementation et de directives strictes, permet également

de garantir l'impartialité et de réduire les risques de corruption. Lire l'encadré 5.3 pour avoir un exemple précis.

- *Statistiques/évaluation* : grâce à cette fonction, des données précises sur les actions concernant le personnel – et leur incidence globale – peuvent être collectées, analysées et distribuées à toutes les institutions concernées. À cet effet, il faut de préférence un niveau élevé d'autonomie afin de faire en sorte que les hauts responsables reçoivent des informations précises sur l'efficacité de la gestion du personnel.
- *Commandants* : les commandants sont les principaux clients du système de gestion du personnel, sur une base quotidienne, et ils doivent avoir la souplesse voulue au sein de leurs commandements pour utiliser librement les ressources humaines et pour exercer leurs compétences de leadership très intuitives en vue de réaliser les objectifs. Les commandants, comme d'autres supérieurs, sont également la principale source d'informations sur les performances du personnel. À ce titre, ils jouent souvent un rôle majeur s'agissant d'intervenir pour favoriser la carrière de leurs subordonnés et d'accepter des recrues venant de l'extérieur. Toutefois, leur pouvoir ne doit pas être arbitraire ou absolu de peur que, dans l'intérêt d'un pragmatisme à court terme, il n'enfreigne les droits des subordonnés ou ne nuise à l'intérêt à long terme des forces armées pour le développement de leurs ressources humaines.

Chacune des fonctions ci-dessus confère une dimension particulière au processus de gestion du personnel. Leur interaction permet de maximiser l'intégrité du système dans son ensemble et de renforcer la normalisation et l'objectivité. Cependant, le gage de la réussite est la transparence interne – grâce à laquelle des informations exactes sont communiquées efficacement à tous les éléments du système. Bien entendu, la souplesse d'interaction des différents éléments est également importante pour garantir le bon fonctionnement de celui-ci.

Transparence

En matière de personnel, plusieurs facteurs font obstacle à la transparence. Un grand nombre d'actions importantes concernant le personnel ont une nature routinière, presque quotidienne, et leur mise en œuvre s'effectue à l'échelle du système tout entier. Collecter des données exactes sur ces actions est une tâche complexe étant donné que le compte rendu administratif s'opère généralement via la chaîne de commandement, et que, de ce fait, il est très peu probable que des informations négatives soient communiquées à une autorité supérieure. Des systèmes automatisés de compte rendu en temps réel, délégués à des responsables administratifs dans les commandements, peuvent contribuer à faire en sorte que le système central de gestion du personnel contienne des informations complètes et actualisées sur les actions RH entreprises par les commandants.

Un autre problème concerne le fossé culturel qui sépare les unités des états-majors centraux. Les infractions locales aux lois et réglementations écrites sont souvent sanc-

tionnées socialement (et leurs auteurs protégés) selon des normes et des traditions non écrites. Ces normes tacites sont fréquemment renforcées par la croyance selon laquelle elles constituent un élément essentiel d'une culture militaire vitale pour la victoire au combat – un impératif fort pour ceux qui estiment qu'ils devront probablement affronter la réalité d'une bataille. L'application de ces normes culturelles joue un rôle très dissuasif pour les personnes qui s'efforcent de dénoncer les abus. Le seul moyen de limiter ce risque est d'établir la confiance entre le système central de gestion du personnel et les commandants ; cela étant, le personnel opérationnel doit avoir la conviction que le système de gestion du personnel poursuit l'objectif d'une victoire au combat, et non celui de la perfection administrative. La diffusion régulière d'informations pertinentes par message ou lors de conférences des commandants et la rotation du personnel opérationnel dans le système de gestion du personnel peuvent contribuer à convaincre les commandants qu'ils doivent jouer un rôle constructif dans le système RH global, au lieu de se concentrer uniquement sur la protection de leurs propres prérogatives.

Il est utile de mentionner deux autres aspects de la transparence. Tout d'abord, il faut s'assurer que les besoins en matière de personnel sont clairs et bien compris pour que tous les éléments du système du personnel partagent une vision commune. Ensuite, il importe de garantir la transparence pour les militaires à titre individuel. Ces derniers devraient pouvoir avoir accès à l'intégralité de leur dossier et être en mesure de contester ou de modifier des éléments erronés ou qui, selon eux, ne reflètent pas de façon précise leurs performances. De même, les évaluations des commandants devraient être présentées intégralement aux subordonnés, qui doivent avoir la possibilité de rédiger une déclaration écrite ou de faire appel de l'évaluation. Enfin, les conclusions des décisions administratives concernant de grands groupes de militaires devraient être publiées (par exemple les résultats d'une procédure de sélection pour une promotion ou la liste des officiers qui attendent un logement (et leur position sur la liste)). La mise en application de ces listes devrait également être disponible pour le public.

Responsabilité

Trois niveaux de responsabilité présentent un intérêt particulier pour les questions de personnel. Citons tout d'abord la responsabilité des commandants et des superviseurs vis-à-vis de l'administration centrale du personnel pour l'exécution de leur rôle dans le système du personnel. Ensuite, il y a la responsabilité du service RH central à l'égard des organes exécutifs civils nommés par le pouvoir politique et en charge des institutions de défense. Enfin, citons la responsabilité de ces mêmes organes exécutifs vis-à-vis du parlement et de l'opinion publique.

En raison du caractère individuel des questions de personnel, il faut faire preuve d'un grand sens de la nuance lorsqu'il s'agit de traiter des situations spécifiques. Selon les meilleures pratiques, c'est le superviseur qui entretient des contacts réguliers avec l'intéressé qui est le mieux placé pour rendre ce type d'avis subjectif. Dès lors, la possibilité de soumettre une telle décision à une autorité supérieure pour réexamen n'accroît pas nécessairement l'objectivité. Faute de mécanismes permettant d'apporter de nouvelles

informations dans le processus de réexamen, celui-ci risque plutôt d'être une nouvelle occasion de prendre une décision subjective – qui plus est, alors que le responsable qui procède au réexamen est très éloigné des implications pratiques du problème. C'est pourquoi il importe que les administrations centrales du personnel réduisent au maximum le nombre de décisions prises par des commandants et faisant l'objet d'un réexamen automatique ; elles devraient plutôt demander un compte rendu automatique et suivre les tendances générales pour garantir la mise en application cohérente des réglementations et des avis rendus.

Ainsi, les commandants représentent légitimement l'autorité de décision finale pour les demandes de congé (vacances). Le réexamen à un niveau hiérarchique supérieur ne devrait être automatique que dans les cas où le refus du congé aurait des conséquences négatives (par exemple six mois sans congé, perte de l'indemnité liée aux congés annuels, etc.). Toutefois, en assurant le suivi de données globales, l'administration centrale du personnel peut examiner les anomalies statistiques telles qu'un nombre excessif de congés perdus pour un membre du personnel ou un commandant particulier et s'assurer ainsi que les commandants exercent leur pouvoir discrétionnaire de façon équitable.

De même, il est recommandé aux responsables de haut niveau d'exercer un contrôle principalement à partir de données globales, plutôt que de pratiquer la micro-gestion sur la base de cas spécifiques. L'objectif principal devrait être d'assurer la direction des systèmes de planification et de gestion du personnel et de veiller à leur intégrité. Des outils importants sont disponibles à cet effet, notamment la validation des besoins, la diffusion de directives de planification et la communication d'instructions pour les comités de sélection. Il est également important de réexaminer soigneusement les résultats de programmes RH spécifiques pour voir s'ils produisent l'effet escompté. Bien entendu, les responsables de haut niveau doivent revoir les décisions spécifiques à forte visibilité (et donc, potentiellement, à risque élevé de corruption) et procéder à des contrôles ponctuels pour vérifier l'intégrité du système.

Un moment clé pour influencer des décisions ponctuelles est celui de la sélection des hauts responsables civils et militaires. Selon les meilleures pratiques, il faut un jugement politique pour faire (ou valider) un choix spécifique parmi un groupe de candidats dont des bureaux d'armée militaires ou civils professionnels ont déjà estimé qu'ils présentaient les qualifications voulues.

Les responsables nommés pour des raisons politiques eux-mêmes doivent être responsables vis-à-vis du gouvernement et du corps législatif. Les pouvoirs de ce dernier devraient couvrir l'approbation des rapports établis par les comités de sélection ou de promotion, ainsi que l'approbation individuelle des candidats. Le corps législatif doit en outre veiller à ce qu'il existe un cadre juridique clair concernant les droits de l'homme et les conditions de travail au sein de l'armée. Un médiateur devrait être chargé de veiller au respect des droits sur le lieu de travail.

Pour conclure

En favorisant l'enrichissement personnel, la corruption dans le domaine des ressources humaines peut nuire de façon significative à l'efficacité de la défense – et à la sécurité nationale. Compte tenu des ressources et du temps considérables investis dans le personnel – plusieurs dizaines d'années pour les dirigeants senior et les experts techniques –, les dommages peuvent être graves et durables. Cette corruption peut s'enraciner, se systématiser et se perpétuer si les auteurs et les complices font tout pour que les générations suivantes empruntent le même chemin. Cette situation peut aboutir à la création d'un « système occulte » reposant sur les contacts personnels, la loyauté et la corruption, système souvent relié aux systèmes plus vastes de clans au sein de l'État via des officiers à la retraite et leur famille. Ce système occulte perturbe la chaîne de commandement normale et sape la culture militaire basée sur le partage des risques, la méritocratie et la volonté de sacrifier l'intérêt personnel pour un objectif plus global.

Des efforts particuliers sont requis pour lutter contre la corruption dans les systèmes RH et pour prévenir – ou annuler – les dommages causés aux capacités de défense et à la culture militaire. Ces efforts requièrent l'attention des dirigeants de haut niveau et des équipes dévouées, qui ne doivent pas nécessairement être nombreux s'ils sont professionnels, s'ils ont les habilitations voulues et s'ils peuvent joindre directement le dirigeant senior compétent.

Bien entendu, ces équipes auront pour tâche essentielle de recenser et de contrer les risques et les procédés spécifiques de corruption dans le système de gestion du personnel. Cette tâche ne devra toutefois pas les détourner de leur objectif principal, à savoir développer l'intégrité, la transparence et la redevabilité des principaux processus de prise de décisions. Le meilleur moyen d'y parvenir est de mettre en œuvre un système mettant en équilibre d'une part des processus centralisés d'élaboration de directives, de prise de décision et de supervision et d'autre part les décisions et les initiatives des commandants. Il faut définir des critères précis pour les données et la prise de décision. Tous les intervenants doivent pouvoir avoir accès aux informations (dans les limites du respect de la vie privée), et il faut prendre des mesures pour garantir leur exactitude. Les rôles et les responsabilités doivent être clairement définis. L'élément le plus important est peut-être le suivant : en mettant l'accent sur un ensemble commun de besoins traduisant une vision et une culture militaire communes, il est possible de mettre la corruption à l'index en la traitant pour ce qu'elle est – la clé d'un éventuel échec militaire.

Chapitre 6

Établissement des budgets de défense et gestion financière

On entend par établissement des budgets de défense le processus d'allocation de ressources financières aux activités relatives à la défense. Il s'agit d'un processus global comprenant la planification, l'exécution, le suivi et la vérification du budget. La transparence de l'établissement des budgets de défense et une gestion financière responsable sont fondamentales pour garantir l'intégrité de toutes les activités de défense et réduire le risque de corruption dans ce secteur. Une gestion financière peu transparente dans la défense, conjuguée à un manque de responsabilité, est un puissant élément facilitateur pour les pratiques de corruption. Même en l'absence de cas manifestes de corruption, une planification médiocre, un décalage entre l'élaboration des politiques, la planification et la budgétisation, et un mauvais contrôle des dépenses compromettent sérieusement les performances dans le secteur de la défense et démotivent tant les militaires que les personnels civils.

Le présent chapitre est consacré aux principes de budgétisation et aux processus. La manière de promouvoir l'intégrité dans le processus de budgétisation présente un intérêt particulier. Le rôle joué par le parlement, la cour des comptes, la société et d'autres acteurs du processus est examiné dans différents chapitres de la partie III du présent recueil.

Principes et besoins

La gestion budgétaire et financière dans le secteur de la défense reflète les procédures et pratiques de budgétisation utilisées dans le secteur public. Par conséquent, l'analyse des éléments facilitateurs de corruption dans le domaine de la défense, en rapport avec la gestion financière, peut débiter par une analyse des principes clés d'une bonne budgétisation appliqués dans le secteur public, tels qu'ils sont présentés dans l'encadré 6.1. Même si le mandat de la Banque mondiale ne couvre pas la sécurité et la défense, ces principes s'appliquent tout autant à la gestion budgétaire et financière dans le secteur de la défense.

Dans la conception moderne de l'établissement des budgets de défense, l'allocation de crédits – et des ressources humaines, du matériel et des infrastructures correspondants – aux activités de défense est directement corrélée à la réalisation des objectifs de sécurité et de défense et à la mise en œuvre de la stratégie militaire. Comme l'a dit l'ancien

Encadré 6.1. Principes clés d'une gestion budgétaire saine du secteur public

La Banque mondiale définit comme suit les principes clés d'une gestion budgétaire et financière saine (principes pleinement applicables à l'établissement des budgets de défense) :

- *Globalité* : le budget doit inclure toutes les opérations financières ;
- *Discipline* : la prise de décision doit être fonction de la disponibilité réelle des ressources à moyen terme ; les ressources affectées au budget ne doivent pas dépasser le minimum indispensable pour mettre en œuvre les politiques du gouvernement ; et les crédits budgétaires ne doivent pas être dépassés ;
- *Légitimité* : les choix de politique publique doivent être faits avec l'accord de tous les décideurs capables de modifier ces choix en cours d'exécution ;
- *Flexibilité* : les décisions doivent descendre au niveau où toute l'information nécessaire est effectivement disponible ;
- *Prévisibilité* : les politiques et les stratégies macroéconomiques doivent être stables et le financement des programmes en cours doit être assuré ;
- *Contestabilité* : au cours de la planification du budget, tous les secteurs doivent être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne le financement ;
- *Honnêteté* : le budget doit être basé sur des prévisions objectives des recettes et des dépenses ;
- *Information* : il conviendrait de disposer d'un montant global de référence pour les dépenses à moyen terme, afin de pouvoir mesurer l'impact budgétaire de changements d'orientations, ainsi que de données fiables sur les coûts, les produits et les résultats ;
- *Transparence* : toutes les analyses et données nécessaires doivent être disponibles quand les décideurs prennent leurs décisions, et ces décisions ainsi que leur justification doivent être communiquées au public ;
- *Responsabilité* : les décideurs doivent être tenus responsables des mesures prises dans l'exercice des fonctions qui leur ont été confiées.

Source : Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, Washington DC, 1998, p. 1-2.

président des États-Unis, Harry S. Truman, « la stratégie, les programmes et le budget sont plusieurs facettes d'une même décision fondamentale ».¹

Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans les systèmes de budgétisation et de comptabilité dits *caméralistes*, introduits en Europe à la fin du Moyen-Âge, le souverain dépense une certaine somme d'argent au cours de l'exercice financier et, bien que les dépenses soient contrôlées, il n'y a pas d'évaluation rigoureuse des résultats. Ces systèmes, aussi appelés systèmes de gestion budgétaire et financière « centrés sur les moyens », restent utilisés dans de nombreux pays pour la gestion des budgets de défense. Les parlements votent une proposition de budget soumise par le gouvernement et exprimée en crédits à affecter, par exemple, aux dépenses de personnel militaire et civil, à l'exploitation et à la mainte-

¹ *Public Papers of Presidents of the USA, Harry Truman, 1945*, US Government Printing Office Washington DC, 1961, p. 551.

nance, aux dépenses d'investissement et à la recherche et développement. En pratique, même avec un niveau de détail beaucoup plus élevé, la présentation d'une simple proposition de budget de défense ne permet pas de comprendre le lien qui existe entre les objectifs de la politique et les demandes de crédits.

En fait, il est indispensable de fournir des liens clairs et vérifiables entre les objectifs, la stratégie et la mise en œuvre pour qu'il soit possible d'évaluer à la fois les résultats et la performance. L'encadré 6.2 présente les dimensions essentielles de la performance dans l'analyse des systèmes et des pratiques de gestion des finances publiques.

Intégrité du processus

Contrairement à la budgétisation « centrée sur les moyens », les systèmes « centrés sur les produits » et « sur les résultats » sont utilisés pour transposer des objectifs de sécurité et de défense en besoins capacitaires et en programmes, puis en demandes de crédits. Le plus célèbre système de ce type est le système de planification, programmation et préparation du budget (PPPB) du département de la Défense des États-Unis, institué au début des années 1960 par l'inspecteur financier Charles J. Hitch, sous la direction du secrétaire à la Défense de l'époque, Robert S. McNamara. De nombreux pays, en particulier les pays d'Europe centrale et orientale et les anciennes républiques soviétiques en situation de transition post-communiste, tentent de reproduire ou d'adapter le PPPB américain pour en faire l'outil principal de la gestion efficace et efficiente de leurs institutions de défense et la base d'un contrôle démocratique efficace du secteur de la défense.

Encadré 6.2. Dimensions essentielles de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques

L'initiative « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) de la Banque mondiale a identifié comme suit, avec son Cadre de mesure de la performance, six dimensions essentielles de la performance d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé :

1. *Crédibilité du budget* : le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu ;
2. *Exhaustivité et transparence* : le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public ;
3. *Budgétisation fondée sur les politiques nationales* : le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques ;
4. *Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget* : le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics ;
5. *Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers* : des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de la maîtrise des prises de décision, de la gestion et de la préparation des rapports ;
6. *Surveillance et vérification externe* : les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Source : Banque mondiale, *Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques*, Secrétariat PEFA, Washington DC, juin 2005, p. 2.

Des systèmes tels que le PPPB établissent des liens transparents entre les objectifs et les budgets de défense, ainsi qu'entre les plans à long et moyen termes et les programmes et activités en cours. Les décideurs, tant au sein du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, sont ainsi en mesure de comprendre l'impact qu'aurait une décision particulière sur le budget global de la défense et la répartition des ressources entre les activités – ou les programmes – de défense, sur la possibilité de réaliser les objectifs de défense ou, au contraire, sur les risques pour la sécurité du pays. De tels systèmes permettent également d'apporter une flexibilité budgétaire dans des conditions changeantes, tout en préservant la transparence et la responsabilité.

Cependant, le PPPB – en soi un puissant mécanisme de soutien au processus décisionnel – ne garantit pas l'intégrité de l'ensemble du cycle de gestion de la défense. Pour parvenir à ce but, il devrait s'accompagner d'arrangements sains prévoyant le contrôle de l'exécution du budget, la responsabilité, l'évaluation et des mécanismes d'audit. Aussi, le département de la Défense des États-Unis a récemment ajouté les phases d'Exécution et d'Analyse au « PPB », et utilise désormais l'acronyme « PPBEA ». Le PPBEA prévoit un contrôle global des intrants et assure la légitimité, l'efficacité et l'efficacé de la gestion.²

Certains pays évoquent la nécessité d'harmoniser les objectifs de défense, la stratégie, les plans et les résultats de la mise en œuvre et de préserver cette harmonisation dans un environnement changeant au moyen d'une *gestion stratégique de la défense*. L'encadré 6.3 contient l'exemple d'un pays qui a intégré la gestion budgétaire et financière de la défense dans un cadre de gestion stratégique garantissant l'orientation générale, la transparence, la crédibilité et le droit de regard interne et externe, dans un environnement de planification et d'exécution dynamique.³

Il est également important de préserver l'intégrité du processus de budgétisation dans des circonstances changeantes, en particulier lorsque les pays ont des perspectives budgétaires plus longues, comme l'horizon de quatre ans évoqué dans l'exemple britannique présenté dans l'encadré 6.4, en association avec une délégation d'autorité pour l'exécution du budget.

Les institutions de défense des Pays-Bas, par exemple, ont mis en place un mécanisme permettant de réaliser des adaptations à court terme pour des capacités requises d'urgence dans le cadre du processus opérationnel quotidien. Ce mécanisme est connu sous le nom de processus d'acquisition accéléré. En général, il s'agit de programmes relativement modestes qui relèvent de l'autorité du titulaire de budget. Un tel mécanisme trouve sa place dans un système de planification suffisamment solide pour produire des plans réalistes, et suffisamment souple pour réagir à des circonstances imprévues. Dans

² Francois Melese, « Instruments for Measuring Accountability, Transparency and Control of Expenditures in the Security and Defence Sector », exposé fait dans le cadre de la Conférence OTAN-RACVIAC sur une *Meilleure gestion des ressources de défense, notamment le développement de l'intégrité dans les forces armées*, Zagreb, Croatie (14-16 septembre 2009).

³ Il s'agit d'un exemple d'approche de processus visant l'amélioration de la gestion budgétaire et financière de la défense. On consultera l'encadré 17.1 pour un exemple de modifications structurelles.

Encadré 6.3. Gestion financière dans un cadre de gestion stratégique de la défense

Afin d'assurer la crédibilité, la transparence et l'orientation générale des plans, des budgets et des audits, le ministère de la Défense de Bulgarie travaille actuellement à la mise sur pied d'un nouveau cadre global de gestion stratégique de la défense. Ce cadre repose sur cinq processus fondamentaux :

1. examen de la politique de défense ;
2. orientation politique ;
3. revue des besoins capacitaires ;
4. livraison des capacités ;
5. évaluation de la performance et des résultats.

Une revue de la politique de défense est menée au début du mandat de chaque nouveau gouvernement et débouche sur la publication d'un Livre blanc sur la défense, qui est également présenté au parlement. Cette revue peut aussi être menée en cours de mandat si des changements considérables surviennent dans l'environnement de défense, par exemple une crise économique et financière (ou, dans le cas d'un pays souhaitant devenir membre de l'OTAN, en cas d'invitation à adhérer à l'Alliance).

Le ministre de la Défense diffuse des orientations politiques et de planification au début de chaque cycle de planification annuel, mais aussi lorsque des évaluations, au cours de l'exercice budgétaire, font apparaître la nécessité de réharmoniser les objectifs et les plans avec les contraintes en matière de ressources.

La revue des besoins capacitaires est réalisée deux fois par an, en coordination avec les processus de planification de défense de l'OTAN et de l'UE. Elle se conclut par une décision portant sur un futur portefeuille capacitaire de défense, qui est complet et réaliste. Des sous-ensembles de ce portefeuille sont assignés à des gestionnaires de programme comme cibles capacitaires à atteindre dans le cadre du processus fondamental suivant.

Le processus de livraison des capacités comprend la *programmation*, la *planification à court terme* et la *mise en œuvre*. Les programmes de défense précisent de quelle manière les cibles capacitaires attribuées doivent être atteintes dans les années à venir. Une fois que la décision sur le programme a été prise, la première ou les deux premières années des programmes de défense sont détaillées davantage en fonction des composantes capacitaires (ou des types de ressources), par exemple dans un budget de défense, un plan d'acquisition, des plans de recrutement, de formation, de développement d'infrastructures, etc. Tous ces plans sont alors mis en œuvre au cours de l'exercice budgétaire.

Le processus d'évaluation est utilisé pour vérifier la légalité des dépenses effectuées, pour mesurer la performance et les résultats, et pour évaluer les produits de toutes les activités de défense. Il est mené tous les quatre mois et comporte une révision des hypothèses de planification. Il fournit aux dirigeants politiques un retour d'informations et peut également déboucher sur une recommandation visant à réharmoniser les objectifs et les stratégies avec les contraintes au moyen d'un réexamen des plans ou des programmes, ou, si les hypothèses de planification ont considérablement changé, d'une revue des besoins capacitaires ou même de la politique de défense du pays.

Cette approche repose sur l'expérience précédemment acquise par le ministère de la Défense et sur les enseignements tirés de la mise en œuvre d'un système de planification, de program-

mation et de préparation du budget. Elle continue d'assurer une budgétisation fondée sur les politiques et apporte plusieurs caractéristiques essentielles : (1) elle introduit la notion de capacités de défense considérées comme le produit de toutes les activités de gestion de la défense, y compris la gestion financière, et comme la mesure principale d'évaluation de la performance et des résultats ; (2) elle ajoute au contrôle financier une évaluation régulière de l'efficacité et de l'efficacé ; (3) elle permet aux décideurs d'équilibrer les objectifs, les plans et les ressources dans le secteur de la défense et, surtout, de les maintenir en harmonie dans des circonstances changeantes.

L'introduction d'une telle approche de gestion stratégique permet une amélioration qualitative de la crédibilité du budget de défense, renforce la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget, favorise le droit de regard et l'audit externes et facilite l'amélioration constante des processus de travail et des méthodes de planification.

Sources : Pour plus de détails sur le processus n° 4, on se référera à Tagarev Todor, « Introduction to Program-based Force Development » in *Defence Management : An Introduction*, DCAF, Genève, 2009, p. 75-92 ; pour les politiques et les pratiques d'autres pays en matière de gestion de la défense stratégique, le lecteur pourra consulter De Spiegeleire Stephan et al., *Closing the Loop: Towards Strategic Defence Management*, The Hague Centre for Strategic Studies, La Haye, avril 2009.

tous les cas, de telles dépenses budgétaires doivent rester soumises en permanence à un droit de regard interne et externe et à des contraintes de vérification, peu importe le degré d'urgence ou la confidentialité du besoin.

Délégation et responsabilité

L'une des raisons de l'inefficacité de nombreux systèmes de budgétisation est la centralisation non seulement au moment de la planification du budget, mais aussi durant la phase d'exécution. La centralisation extrême des procédures de prise de décision, tellement typique du système de commandement soviétique, continue d'influencer les styles de gestion dans l'espace post-soviétique. Dans de nombreux cas, c'est au ministre de la Défense qu'il appartient d'autoriser la moindre petite dépense.

Une telle centralisation en soi ralentit le processus décisionnel et ne laisse que peu de marge pour envisager des alternatives. La perte de transparence est encore plus problématique : tandis que les propositions relatives aux dépenses passent par les différents niveaux de hiérarchie, successivement contresignées par la personne responsable de chaque unité à son niveau au sein de l'institution de défense, il est aisé de perdre la trace de celui ou celle qui a réellement généré la proposition de dépense et de l'impact que cette dépense aura sur les autres activités de défense.

Les organismes ayant une gestion efficace règlent ce problème grâce à une délégation d'autorité et de responsabilité. L'encadré 6.4 contient un exemple de délégation allant de pair avec des dispositions rigoureuses en termes de responsabilité, de rapports et d'audit.

Encadré 6.4. Délégation d'autorité aux titulaires de budget et responsabilité de ceux-ci au sein du ministère britannique de la Défense

La plupart des activités des institutions de défense du Royaume-Uni sont gérées par huit titulaires de budget de haut niveau (TLB). Les résultats que les titulaires de TLB doivent produire, ainsi que les ressources qui leur sont fournies à cette fin, sont présentés dans le plan de défense.

Le sous-secrétaire d'État permanent du ministère de la Défense confère à chaque titulaire de TLB des pouvoirs délégués étendus sur le personnel, les infrastructures et le budget. Chaque titulaire de TLB a un accord de prestation de services avec le sous-secrétaire d'État permanent et le chef de l'état-major de la Défense, précisant :

- les résultats requis du TLB ;
- les ressources allouées pour produire ces résultats ;
- l'autorité déléguée au titulaire de TLB dans le domaine financier, du personnel, commercial et autre.

Cet accord comprend également des cibles de performance TLB, qui découlent des objectifs et des cibles définis dans le plan de défense.

Les titulaires de TLB sont chargés de gérer la performance de leurs organismes, y compris celle d'unités fonctionnelles et d'agences subordonnées. Les directeurs généraux de ces unités et agences reçoivent des pouvoirs délégués appropriés et sont tenus de rendre compte de l'utilisation de leurs ressources au titulaire de TLB.

Les titulaires de TLB sont quant à eux responsables devant le sous-secrétaire d'État permanent et le chef d'état-major de la Défense, par l'intermédiaire du Comité de direction de la Défense, pour ce qui est de la production des résultats et de l'utilisation de leurs ressources, tandis que le secrétaire permanent – en qualité de responsable de la comptabilité à l'échelle du ministère – répond personnellement devant le parlement de l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources de défense, d'une gestion prudente et de la régularité et de la conformité des dépenses de défense.

Afin de concilier la délégation d'autorité et la responsabilité, le ministère britannique de la Défense applique une approche connue sous le nom de « tableau de bord équilibré ». Il s'agit d'un système de planification et de gestion stratégiques utilisé pour aligner les activités de l'entreprise à tous les niveaux sur la vision et la stratégie de l'institution, pour en dériver des objectifs et des métriques, pour améliorer la communication interne et externe et pour évaluer la performance de l'institution par rapport aux objectifs stratégiques.

Sources : Ministère de la Défense du Royaume-Uni, *How Defence Works. Defence Framework*, Londres, 2009 ; Ministère de la défense du Royaume-Uni, *Defence Plan 2007*, Londres, 2007.

Crédibilité et exhaustivité

Pour être crédible, le budget de défense doit être réaliste et mis en œuvre comme prévu. Pour garantir la crédibilité, le processus de budgétisation et le budget de défense doivent être exhaustifs et fondés sur des données et des informations fiables.

La fiabilité est ici examinée selon trois perspectives principales :

1. Le calcul préliminaire des coûts des programmes et des projets de défense est basé sur des informations statistiques fiables ou, dans le cas où de telles statistiques ne sont pas disponibles, sur des analyses comparatives rigoureuses. Le recours régulier à des évaluations indépendantes, avant de prendre la décision de consacrer d'importantes ressources à un programme ou un projet particulier, peut être un élément facilitateur essentiel pour la fiabilité de toutes les propositions budgétaires.
2. Une comptabilité appropriée est en place. Le système de comptabilité est lui aussi exhaustif, il respecte les délais et il est soumis à des audits réguliers.
3. Les risques associés à la mise en œuvre de tous les grands programmes ou projets sont connus et des procédures et instruments adéquats de gestion du risque sont appliqués.

Les trois aspects ci-après de l'exhaustivité de la budgétisation de défense sont essentiels pour garantir la crédibilité :

1. *Les planificateurs du budget couvrent toutes les opérations financières et toutes les activités des institutions de défense.* Aucune action n'est entreprise et aucun paiement n'est réalisé en dehors du budget de défense. Au cas où les institutions de défense sont associées à des activités économiques ou sont autorisées à facturer certains services aux clients, toutes les transactions correspondantes sont couvertes par les procédures budgétaires. Cela inclut les transactions internationales et les transferts d'un exercice budgétaire à un autre, ainsi que d'éventuels remboursements de dépenses de défense.
2. *Le processus de budgétisation est examiné de manière globale,* dans le cadre d'un processus mené de bout en bout allant de la formulation des objectifs de la politique à l'exécution du budget, l'établissement de rapports et leur vérification, en passant par la détermination des besoins de défense et l'élaboration de programmes. L'intégrité du processus est préservée à tout moment.
3. *À plusieurs stades du processus de planification, des solutions alternatives sont envisagées.* Les planificateurs recherchent toutes les solutions possibles ou, lorsque cela s'avère impossible en raison d'une capacité d'analyse limitée, ils évaluent malgré tout une ou plusieurs solutions alternatives de qualité différente pour le besoin en question.

Une vérification comptable rigoureuse de la mise en œuvre et des résultats permet de tirer des enseignements importants et facilite l'amélioration de la gestion budgétaire et financière de défense. Des audits préliminaires de quelques points, menés avant l'engagement de crédits importants par des personnes n'étant pas associées directement au processus de planification, sont également considérés comme un outil important de

Encadré 6.5. Exemple d'approche régionale encourageant la transparence de l'établissement des budgets de défense

Tout au long des années 1990, la région de l'Europe du Sud-Est a connu des troubles. Les pays de la région ont enduré des guerres et des conflits, souffrant en même temps des difficultés de la transition vers l'économie de marché. Après la fin des conflits, les transformations démocratiques ont mené à une restructuration fondamentale des forces armées, modifiant ainsi le rôle du secteur militaire dans les systèmes politiques nationaux. Tous les pays de l'Europe du Sud-Est se sont lancés dans un processus d'instauration d'un contrôle démocratique efficace des forces armées, dans le souci d'introduire des pratiques de transparence et de responsabilité à l'échelle du gouvernement, secteur de la défense compris.

Par conséquent, l'une des toutes premières initiatives menées dans le cadre du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est visait à promouvoir la transparence de l'établissement des budgets de défense, la transparence étant comprise à la fois en termes de disponibilité des informations sur les budgets et sur l'exécution du budget, et en termes de processus décisionnel ouvert, axé sur les orientations, permettant la participation de la société si nécessaire. Partant du principe que l'établissement des budgets militaires est un élément fondamental du contrôle démocratique des forces armées et de la stabilité de l'ensemble de la région, l'Initiative pour la transparence du budget (BTI) du pacte de stabilité vise à promouvoir la transparence, au niveau national et international, des budgets de défense et du processus d'établissement des budgets de défense dans toute l'Europe du Sud-Est, et à encourager les bonnes pratiques dans la prise de décisions dans le secteur de la défense (élaboration des politiques, planification, programmation et budgétisation), l'accent étant mis sur la responsabilité.

développement de l'intégrité et de réduction du risque de corruption dans le secteur de la défense.⁴

Transparence dans un cadre multinational

Depuis plusieurs décennies, la transparence de la budgétisation et des budgets de défense est considérée comme une mesure importante de sécurité et de confiance. Il n'est pas surprenant que l'une des premières initiatives du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, lancé à la fin des guerres qui ont secoué l'ex-Yougoslavie dans les années 1990, ait été l'Initiative pour la transparence du budget (BTI), qui est présentée brièvement dans l'encadré 6.5.

L'un des objectifs de l'initiative était l'échange d'informations sur les processus et les justifications budgétaires, ainsi que sur les budgets de défense. Pendant de nombreuses années, les deux annuaires publiés par le secrétariat de l'initiative ont été les sources les

⁴ Ratchev Valeri, « Effective Defence Policy through Integrated Management, Transparency, and Accountability », in *Integrity in Defence: Effective, Transparent and Accountable Management*, Initiative euro-atlantique pour la formation, Sofia, 2009, p. 1-94.

plus complètes et les plus fiables d'informations relatives aux budgets militaires pour les pays de l'Europe du Sud-Est, et étaient mis à la disposition du grand public.⁵

Le deuxième objectif était d'identifier les bonnes pratiques mises en œuvre par les pays faisant face aux mêmes défis, et de promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur de la défense. L'un des outils adoptés pour identifier et diffuser les bonnes pratiques dans l'établissement des budgets de défense a été l'instauration d'une méthodologie commune. Cette méthodologie, qui a été entérinée officiellement en 2003, comporte un modèle de référence, un questionnaire et un processus d'identification des domaines qui ont le plus besoin d'être améliorés et des sources de conseils. Le modèle de référence est présenté dans la section suivante.

La mise en œuvre de cette approche dans un contexte régional ou multinational suppose une évaluation collégiale et une pression des pairs pour ce qui est de la diffusion des informations budgétaires, du partage de l'expérience en matière de budgétisation et de l'investissement dans des améliorations. Il existe des preuves concrètes qu'une telle approche multinationale sert d'élément facilitateur efficace pour l'introduction de bonnes pratiques dans la gestion budgétaire et financière de la défense. Elle est également considérée comme un moyen prometteur de renforcement de l'intégrité et de réduction du risque de corruption dans le secteur de la défense.

Modèle de référence de l'Europe du Sud-Est pour un processus de budgétisation

La méthode suivie pour évaluer la transparence de l'établissement des budgets de défense dans les pays d'Europe du Sud-Est consiste à comparer des prescriptions et des pratiques spécifiques par rapport à un système idéalisé servant de modèle de référence.⁶ Un tel système n'existe pas nécessairement. Le système de budgétisation décrit ci-dessous peut être considéré, à l'aune de la « bonne gouvernance », comme « excellent » en termes d'efficacité, de transparence et de responsabilité, et ne tient pas compte de préoccupations parfois légitimes concernant la sensibilité des informations, la confidentialité et les restrictions d'accès à l'information.

Le modèle de référence s'articule autour de cinq grandes catégories d'évaluation des critères : (1) orientation du processus de budgétisation sur les objectifs ; (2) portée et efficacité du processus de planification budgétaire ; (3) exécution du budget et contrôle efficace ; (4) transparence de la budgétisation et des budgets de défense ; (5) assurance de l'intégrité de l'établissement des budgets de défense.

⁵ Secrétariat de l'Initiative pour la transparence du budget, *Yearbook on Defence Spending in South-Eastern Europe – 2001* (Sofia, Secrétariat de l'Initiative pour la transparence du budget, 2002).

⁶ La méthodologie, comprenant le modèle de référence et le questionnaire, est présentée en détail dans Tagarev Todor, « A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe » in *Information & Security: An International Journal* 11, 2003, p. 95-135.

1. Établissement des budgets militaires en tant que composante intégrale de la politique de sécurité et de défense

a. Objectifs, vision, stratégie

L'établissement des budgets militaires est un processus bien intégré dans le cadre de planification de la défense, garantissant la mise en œuvre d'une politique de défense clairement définie à moyen et à long terme. Le pays a clairement formulé les objectifs de ses politiques de sécurité et de défense en adoptant un petit nombre d'actes législatifs liés les uns aux autres de façon évidente. Il existe une stratégie globale visant à la réalisation des objectifs de la politique de sécurité et de défense, par exemple l'adhésion à une alliance. Cette stratégie – élaborée dans le cadre d'un acte législatif – est largement considérée comme réaliste. Le pays possède une vision de sa structure de forces sur les dix années à venir, voire davantage. Cette vision est réaliste et suffisamment détaillée pour orienter l'élaboration des politiques de recherche et développement, de développement de technologies et d'acquisition. Sa mise en œuvre est étayée par un plan de développement des forces sur le long terme chiffré de manière sommaire. La vision et le plan à long terme sont approuvés soit par le gouvernement, soit par le parlement.

b. Approche programmatique

Le pays dispose d'un processus bien établi de développement d'un plan à moyen terme, ou programme de défense,⁷ permettant la réalisation des objectifs de la politique de défense établie. Le programme de défense et ses composants sont clairement conçus pour répondre aux objectifs de la politique. Il englobe différents besoins, par exemple ceux liés à la défense nationale et au calendrier des opérations alliées. Le programme de défense comprend en outre des programmes et des projets considérés comme hautement prioritaires en termes d'objectifs de la politique. Il couvre, de manière exhaustive, l'ensemble des activités et des coûts de défense, y compris le personnel, les opérations et la maintenance, l'acquisition, l'utilisation, la formation et l'entraînement, la recherche et le développement des technologies, etc. Le programme de défense est limité par les prévisions financières. Par ailleurs, il limite tout autre besoin de ressources de défense découlant, par exemple, de programmes d'acquisition ou de plans opérationnels. Il contient des solutions alternatives afin de tenir compte d'éventualités, qui sont décrites de façon minutieuse. Le programme de défense intègre effectivement des indicateurs de performance. Le niveau de détail pour la première année de planification⁸ du programme de défense est suffisant pour que celui-ci puisse être transposé avec précision en plan budgétaire.

⁷ Les États-Unis, par exemple, emploient l'expression *programme de défense des années à venir* (FYDP). Un certain nombre de pays d'Europe du Sud-Est ont également adopté le terme *programme* pour désigner un *plan de contrainte financière pour le développement de la défense et des forces armées* à moyen terme.

⁸ Ou pour les deux premières années de planification, au cas où le pays concerné établit son budget sur deux ans.

c. Risques liés à la planification de la défense et des forces

Le niveau de risque associé à la structure des forces et à la posture de défense prévues au budget, tant à court terme qu'à moyen terme, est clairement défini.⁹ Le pays applique une méthode d'évaluation des risques associés à la planification de la défense et des forces, et cette méthode est en adéquation avec ses besoins. Il possède des procédures bien établies pour élaborer des scénarios de recours à la force, pour évaluer la probabilité d'occurrence de chaque scénario dans des hypothèses clairement énoncées, pour simuler la performance des forces planifiées, pour analyser les résultats des simulations et pour en déduire les risques. En outre, l'évaluation des risques est étayée par des outils pertinents, et les experts consultés possèdent les connaissances et l'expérience nécessaires. Enfin, l'évaluation des risques est entièrement et efficacement intégrée au cycle de planification de la défense et des forces.

d. Établissement des budgets militaires centrés sur les objectifs

La procédure de budgétisation est clairement orientée de manière à refléter des objectifs précis liés aux politiques et des décisions relatives aux programmes. Elle permet de traduire en budgets, avec efficacité et efficacie, les décisions relatives aux politiques et aux programmes.

2. Planification budgétaire

a. Planification des budgets militaires

Les rôles et les responsabilités au sein du pouvoir exécutif ainsi qu'entre les pouvoirs sont clairement définis pour ce qui est de l'établissement des budgets militaires. Ceci s'applique à la répartition des rôles et des responsabilités entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le chef de l'État (le commandant suprême), et entre les hauts responsables militaires, les responsables civils au ministère de la Défense et le ministère des Finances, ainsi qu'aux rôles et aux responsabilités dans le secteur public, les organisations commerciales et les groupes de pression, en particulier les relations entre les administrateurs et les organisations commerciales qui dépendent du ministère de la Défense ou d'autres agences gouvernementales.

b. Flexibilité

Les rôles et les responsabilités pour les aspects clés de l'établissement des budgets militaires sont définis par le biais de lois, de règlements et d'instructions exhaustifs, et sont couverts par une législation sur le système de budgétisation. Les administrateurs bénéficient d'un certain degré de flexibilité lorsqu'il s'agit de dépenser les fonds publics. Les programmes et le budget peuvent être modifiés en dehors du cycle régulier de planification. Cependant, les pouvoirs discrétionnaires des administrateurs sont dé-

⁹ Pour plus de détails sur les risques de la planification, le lecteur se référera à Bucur-Marcu Hari, Fluri Philipp, Tagarev Todor (dir.), *Introduction à la gestion de la défense*, DCAF, Genève, 2009, p. 67–71, www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?ord279=title&q279=management&lng=en&id=105077&nav1=5.

crits avec précision dans des actes juridiques. Les dispositions de la loi sur le budget relatives aux fonds disponibles pour les imprévus ou aux fonds de réserve subordonnent l'utilisation de ces fonds à des conditions claires et strictes. Les rapports des administrateurs sur l'utilisation des fonds pour imprévus sont soumis à des audits indépendants.

c. Budgets militaires

De manière générale, le budget militaire couvre tous les fonds (subventions et « revenus »/« recettes ») et toutes les dépenses. Avec des sources clairement définies et des objectifs détaillés, il comptabilise la totalité des subventions allouées sur le budget de l'État au ministère de la Défense ; les subventions allouées sur le budget de l'État à d'autres organismes menant des activités de défense ou liées à la défense, par exemple la maintenance des réserves de guerre ; les fonds provenant d'autres programmes nationaux, par exemple pour la préparation à l'adhésion à l'OTAN ; le financement au titre de programmes internationaux et bilatéraux (avec des dispositions claires portant sur l'utilisation de fonds remboursés) ; les recettes des ventes d'équipements ou d'infrastructures excédentaires, etc. ; et les recettes générées par les bénéfices des organisations commerciales et des organisations fournissant des biens et des services à des organismes extérieurs, lorsque ces organisations sont détenues en tout ou en partie par le ministère de la Défense.

Le pays a la capacité – méthodologie, connaissances appropriées et personnel qualifié – d'estimer avec précision toutes les futures dépenses de défense, y compris les dépenses au sens de l'*Instrument normalisé d'établissement des rapports sur les dépenses militaires de l'ONU*, les taxes, les coûts de l'assurance sociale et médicale, les coûts des retraites et les coûts de la réintégration sociale des personnels militaires prématurément dégagés des cadres, les dépenses pour l'utilisation des systèmes d'armement, équipements et infrastructures, les coûts découlant de contrats antérieurs et les intérêts d'emprunts, ainsi que tout élément de passif éventuel.

Toutes les recettes et les dépenses sont classées d'une manière qui soit compatible avec toutes les normes internationales, par exemple les SFP¹⁰ et l'instrument de l'ONU. Les informations budgétaires sont présentées d'une manière qui facilite les analyses d'orientation et qui promeuve la responsabilité. Le budget militaire est représenté sous la forme de crédits, de manière très détaillée. Il indique la répartition précise entre les organismes de défense, ainsi qu'entre les programmes de défense. Dans ce dernier cas, le budget présente clairement les ressources allouées à la formation, à la maintenance, aux acquisitions, à la recherche et développement, etc., pour chacun des programmes et de ses éléments.

¹⁰ SFP ou Statistiques de finances publiques. On trouvera des détails sur le classement de l'ONU en ligne à l'adresse : <http://unstats.un.org/unsd/class/family/family2.asp?Cl=218>.

3. Exécution et contrôle du budget

a. Exécution du budget

Le pays possède un système de comptabilité très complet qui sert de base fiable à l'évaluation des arriérés de paiement. Le système de comptabilité permet à tout moment de générer des données sur les « recettes » et les paiements en fonction des crédits budgétaires, ainsi qu'en fonction des organismes et des programmes.

Les réglementations en matière de personnel, exploitation et maintenance, d'acquisition et de recherche et développement sont normalisées et accessibles à toutes les parties intéressées. Il existe des critères clairs quant à la liberté de décision en matière d'emploi et de rémunération, ce qui autorise les concours de recrutement. Les réglementations en matière d'appels d'offres ouverts pour la passation des marchés, la recherche et développement et d'autres services contractuels sont claires et exhaustives, et le personnel associé à leur mise en application possède les qualifications adéquates. Toutes ces réglementations sont pleinement respectées en pratique.

b. Vérification

Au sein des institutions de défense et/ou du pouvoir exécutif, les possibilités d'audit interne sont nombreuses. Les procédures d'audit interne sont claires et soumises à un examen efficace des processus par des auditeurs externes. Il existe de nombreuses possibilités d'audit à la fois en termes de conformité budgétaire et en termes d'efficacité des performances (audits sur le « rapport coût-résultats »). En outre, il existe de nombreuses possibilités d'audits effectués par des organes indépendants, par exemple par une Cour des comptes nationale relevant du pouvoir législatif. Les prescriptions et les procédures d'audit indépendant sont clairement établies par la loi. Il existe de nombreuses possibilités d'audits indépendants en termes de conformité budgétaire et d'identification des cas de fraude/de mauvaise gestion, ainsi que d'audits sur le « rapport coût-résultats ». Des groupes de réflexion indépendants (universités, instituts académiques et autres organisations non gouvernementales) complètent les audits sur le « rapport coûts-résultats » dans des domaines d'intérêt particuliers, par exemple les programmes de modernisation des forces. Les organisations non gouvernementales ont des capacités notables et ont à leur actif de bons rapports de performances. Ces rapports ont eu un impact appréciable sur l'attitude des décideurs et sur les comportements sociaux.

c. Rapports financiers

Le gouvernement présente des rapports budgétaires périodiques à l'organe législatif et au grand public. Au milieu de l'exercice, un rapport sur les développements budgétaires intervenus est soumis à l'organe législatif. Des rapports plus fréquents – trimestriels et mensuels – sont également publiés. Le montant définitif des recettes et dépenses budgétaires est présenté à l'organe législatif dans les six mois suivant la fin de

l'exercice budgétaire. Ce rapport est assorti d'une analyse complète et approfondie de la performance relative aux programmes de défense majeurs.¹¹

4. Transparence de l'établissement des budgets militaires

a. Prise de décision transparente

Tous les aspects de l'établissement des budgets militaires (planification, exécution et évaluation de la mise en œuvre) sont transparents pour les décideurs et pour le public. Tous les participants au processus d'établissement du budget – planificateurs civils et militaires, ministres de la Défense et des Finances, conseils gouvernementaux, organe législatif et ses commissions, chef de l'État, cour des comptes, groupes de pression, organisations non gouvernementales à but lucratif et à but non lucratif, médias et société au sens large – exercent une influence selon des règles claires et en toute connaissance des divers aspects du processus d'établissement des budgets militaires, et ils respectent les principes de gouvernance démocratique.

b. Disponibilité de l'information

Les budgets militaires et les informations connexes – documents majeurs relatifs à la politique de sécurité et de défense, programmes de défense, rapports sur la mise en œuvre et rapports d'audits – publiés sont aisément accessibles au public. Les règles de communication des budgets militaires et des informations connexes sont également publiques. Elles sont clairement définies dans la législation et laissent très peu de marge de manœuvre aux organes de l'exécutif. Le gouvernement et les agences concernées sont légalement tenus de publier des informations détaillées sur les budgets militaires, permettant une analyse rigoureuse par un observateur averti. Ces informations sont fournies en version imprimée et en ligne, dans la langue du pays ainsi que dans une autre langue couramment utilisée, par exemple l'anglais. En outre, les membres de l'exécutif, par exemple le ministre de la Défense, sont tenus de répondre par écrit aux demandes d'information. Si une partie d'un document connexe est classifiée,¹² cette partie est supprimée et le reste du document est transmis à l'organisme ou à la personne qui a fait la demande.

Des informations globales sur le budget et sur les résultats réels ou escomptés des deux exercices budgétaires précédents sont aisément accessibles. Des informations globales sur les prévisions budgétaires pour les cinq années (ou plus) suivant l'exercice budgétaire sont également disponibles.

Le pays respecte les traités et accords internationaux qui prescrivent la communication des informations relatives aux budgets militaires, par exemple les conventions

¹¹ En Bulgarie, par exemple, le premier ministre est légalement tenu de présenter à l'organe législatif un « Rapport annuel sur la défense et les forces armées ». Bien que cela ne soit pas expressément requis par la loi, le rapport est censé contenir une analyse de performance corrélée avec les dépenses de défense effectives.

¹² Il ne s'agit pas d'une règle générale, mais d'une règle applicable lorsqu'une information particulière a été classifiée en vertu d'une décision spécifique.

de l'ONU et de l'OSCE et les initiatives du pacte de stabilité, en mettant périodiquement à disposition des informations complètes et précises en temps utile.

5. Garantir l'intégrité

L'établissement des budgets militaires repose sur des prévisions rigoureuses et fiables des contraintes budgétaires/financières envisagées dans un cadre macroéconomique quantitatif complet et cohérent. Toutes les hypothèses qui sous-tendent la planification du budget, par exemple les risques financiers majeurs, les coûts incertains, les engagements de dépenses spécifiques, etc., sont clairement étayées par des documents pertinents et adéquatement prises en compte. En outre, les grandes hypothèses sous-jacentes, telles que les prévisions macroéconomiques et financières, sont évaluées par des experts indépendants.

Tous les programmes de défense sont chiffrés sur la base d'une série complète et cohérente de facteurs de coût étayés par les données d'une agence nationale de statistiques indépendante. Des contrôles de l'intégrité sont assurés par un système informatique. La programmation et la budgétisation sont systématiquement appuyées par un système informatique avec des outils d'analyse automatisée et de soutien à la prise de décision, ce qui permet un travail en collaboration. La base de comptabilisation est clairement indiquée, avec une déclaration complète signalant tout changement de pratiques ainsi que la méthode comptable en vigueur.

Les programmes et budgets alternatifs, correspondant à des hypothèses différentes, sont clairement identifiés et étayés par des documents. Il existe une procédure écrite précise pour passer d'une alternative à une autre, et les points de transition sont eux aussi étayés par des documents clairs. L'historique des plans et des résultats et évaluations de la mise en œuvre sont aisément accessibles.

Les rapports budgétaires sont cohérents sur le plan interne et coïncident avec les données pertinentes provenant d'autres sources. Les rapports comptables sont rapprochés avec les crédits budgétaires et les comptes bancaires de manière efficace et en temps utile. La vérification des rapports comptables se fait également en temps utile et de manière efficace. On procède à un rapprochement rigoureux des données budgétaires et monétaires. Une agence de statistiques nationale se voit conférer l'indépendance institutionnelle pour vérifier la qualité des données budgétaires. Les normes internationales en matière d'intégrité et de qualité des données budgétaires sont pleinement respectées.

Chapitre 7

Marchés de défense

Les marchés de défense font partie intégrante de deux processus relativement distincts :

1. l'acquisition de nouvelles capacités de défense, par exemple par l'introduction de systèmes d'armes plus évolués ;
2. le maintien des capacités existantes par la fourniture de pièces détachées, de carburant, de services logistiques, etc.

Si l'intégrité des organisations, des procédures et des personnes concernées n'est pas garantie, ces deux processus sont exposés à la corruption. Le présent chapitre met principalement l'accent sur le premier processus, pour plusieurs raisons :

- il implique généralement des sommes d'argent plus importantes ;
- la conversion des besoins de défense en acquisitions effectives n'est pas dénuée d'importance ;
- il implique généralement des technologies évoluées, pour lesquelles il existe peu de fournisseurs potentiels ;
- les options d'acquisition sont encore plus limitées lorsque la sécurité des approvisionnements ou d'autres considérations de sécurité nationale entrent en jeu ;
- les statistiques relatives aux coûts sont limitées, difficiles à obtenir ou inexistantes.

De ce fait, et pour d'autres raisons également, les marchés de défense présentent des risques de corruption plus élevés. Ainsi, plus de la moitié des cas évoqués dans le *Defence Anti-Corruption Digest*¹ concernent des acquisitions internationales de systèmes d'armes et de matériels nouveaux. Malgré l'accent mis sur les acquisitions, la plupart des conclusions et des recommandations formulées dans le présent chapitre sont aussi applicables dans le cadre du processus de maintien des capacités existantes.

Les études sur la corruption liée aux marchés de défense mettent souvent l'accent sur les questions contractuelles, c'est-à-dire la phase du processus d'acquisition au cours de laquelle les responsables publics préparent, signent et gèrent des marchés avec des fournisseurs d'équipements et de services de défense. Toutefois, pour mettre au jour les mécanismes de la corruption, il faut examiner le processus d'acquisition dans son ensemble et mettre au point des mesures appropriées de réduction de la corruption.

¹ Publié régulièrement par *Transparency International*. Voir www.defenceagainstcorruption.org/news/digest-navigationmenu-111.

Intégrité du processus l'acquisition

Les acquisitions de défense consistent à se doter de nouvelles capacités de défense ou à améliorer les capacités existantes, en particulier lorsque cela implique l'introduction de nouvelles technologies. L'encadré 7.1 propose une définition de la portée de ce terme et décrit les trois grands domaines d'activités d'acquisition.

L'intégrité du processus décisionnel est essentielle pour réduire le risque de corruption dans le cadre des marchés. La prise de décision doit être réglementée de manière à garantir que les décisions d'acquisition ainsi que les acquisitions elles-mêmes soient clairement liées aux objectifs de la politique de défense et tiennent compte des restrictions budgétaires et autres en matière de ressources. La réglementation doit établir une corrélation claire entre les objectifs de défense et les marchés.

Encadré 7.1. Champ d'application des acquisitions de défense

Le terme « acquisitions de défense » couvre un large éventail de disciplines et de tâches que l'on peut essentiellement répartir en trois grands domaines d'activité :

- décider ce qu'il faut acquérir ;
- décider comment l'acquérir ;
- l'acquérir.

Décider *ce qu'il faut acquérir* – une tâche simple en apparence – est à la fois loin d'être anodin, et essentiel à la réussite globale d'un projet d'acquisition. Les budgets de défense, bien qu'étant en général parmi les postes les plus importants des dépenses publiques, suffisent rarement pour couvrir tous les besoins de défense, et les projets d'acquisition doivent suivre des priorités soigneusement définies afin de permettre la mise en place d'un programme de défense global et aussi équilibré que possible (et, bien sûr, chaque projet doit être bien géré de manière à faire un usage efficient et approprié des ressources de défense). Il est donc essentiel, pour la réussite des acquisitions, d'examiner soigneusement les besoins concurrents et de faire preuve de créativité pour y répondre ; investir dans ces activités contribuera à réduire les risques liés aux projets et à augmenter leurs chances globales de réussite.

Pour décider *comment acquérir* des équipements ou des services, il faut généralement élaborer une stratégie d'acquisition – un document officiel qui consigne et justifie les différentes décisions prises. Là encore, investir dans ce domaine permet de réduire les risques et d'augmenter les chances de réussite des projets. Le processus d'*acquisition* proprement dit des équipements ou des services, leur soutien tout au long de leur cycle de vie et, en fin de compte, leur suppression, sont souvent divisés en une série de phases destinées à faciliter la gestion du projet et à introduire des étapes permettant de faire le point et de prendre des décisions sur l'avenir du projet. On parle ainsi de cycle d'acquisition.

Ces trois domaines d'activité sont liés et n'interviennent pas nécessairement dans l'ordre que leur présentation sous forme de liste pourrait laisser supposer. Il peut être très intéressant d'inclure dans le cycle d'acquisition proprement dit des activités visant à déterminer avec précision ce qui doit être acquis.

Source : Lawrence Anthony, « Acquisition Management », in *Defence Management: An Introduction*, DCAF, Genève, 2009, p. 156–157.

Premièrement, les décideurs et les planificateurs doivent énoncer clairement les besoins de la mission. Cette expression des besoins² doit justifier en termes analytiques rigoureux la nécessité de pallier une insuffisance des capacités de défense ou d'étudier une solution technologique qui pourrait permettre de mener les missions de défense avec une efficacité ou une efficience accrue. Elle doit découler d'une analyse rigoureuse de la mission, c'est-à-dire une analyse des capacités requises pour la mission aujourd'hui et dans un avenir prévisible, mise en rapport avec la demande de services prévue,³ et doit contenir des informations quantitatives suffisantes pour établir et justifier le besoin. Il faut réaliser une analyse approfondie des performances et identifier les insuffisances capacitaires avant d'établir l'expression des besoins. Celle-ci peut aussi contenir une évaluation des conséquences potentielles si les besoins de la mission n'étaient pas satisfaits, préciser la criticité et le délai à respecter, et fournir des estimations pour la planification des ressources à long terme.

Deuxièmement, il faut définir les besoins opérationnels : il s'agit d'établir des paramètres qualitatifs et quantitatifs qui spécifient les capacités souhaitées d'un système et servent de base pour déterminer l'efficacité opérationnelle et l'adéquation d'un système avant son déploiement.

Troisièmement, et uniquement lorsque les deux premières étapes ont été bien comprises et documentées, on peut passer à la définition des spécifications et des normes techniques puis à l'acquisition et à la planification budgétaire correspondante. La définition des besoins de la mission et des besoins opérationnels permet également de définir quelques-uns des principaux critères, respectivement, pour l'évaluation des offres et pour la sélection des fournisseurs, ainsi que pour l'évaluation des livraisons effectives de matériels, de systèmes et de services de défense. L'encadré 7.2 présente l'expérience du ministère polonais de la Défense nationale dans la prévention de la corruption dans le cadre des marchés.

La préservation de la corrélation entre les différentes étapes du processus d'acquisition est indispensable pour garantir l'intégrité du processus décisionnel. Elle permet également une évaluation indépendante⁴ – avant l'engagement de ressources publiques considérables – ainsi qu'un audit des résultats des décisions et de la mise en

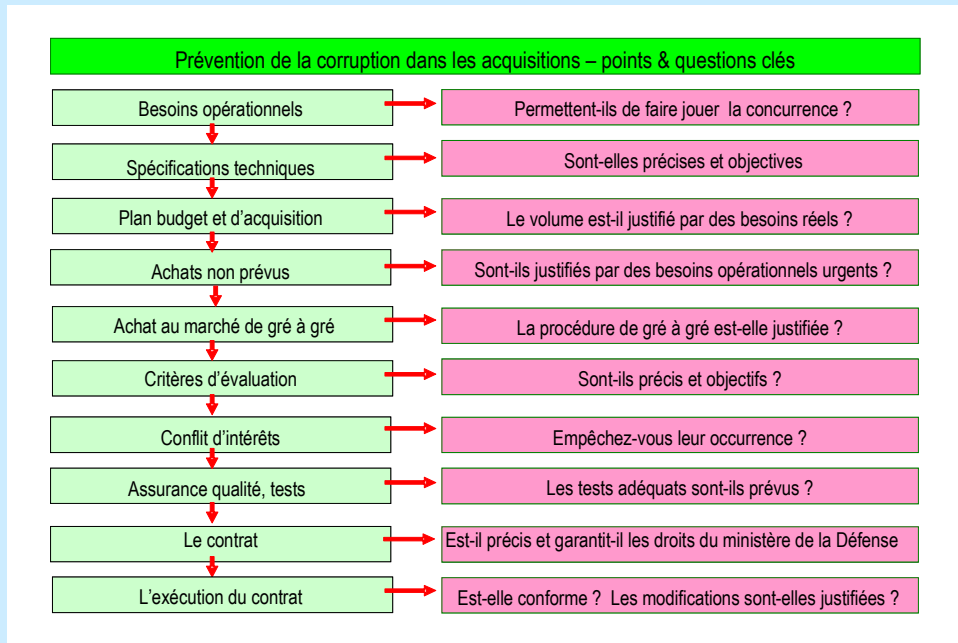
² Le département de la Défense et d'autres agences fédérales des États-Unis doivent produire un document officiel appelé « Expression des besoins de la mission ». Voir par exemple : Administration fédérale de l'aviation civile, *Mission Analysis. Appendix B: Mission Need Statement Template*, <http://fast.faa.gov>.

³ Dans le secteur de la défense, cela s'inscrit généralement dans un examen global de la politique de défense, par exemple une « Revue de défense stratégique » ou une « Revue quadriennale de défense ».

⁴ C'est-à-dire une évaluation indépendante de celle réalisée par les partisans d'une décision d'acquisition particulière ; elle peut être réalisée par une équipe spécialement constituée pour l'occasion – par l'institution de défense en interne, par une autre organisation étatique ou par un contrôleur indépendant. Pour ce dernier, voir l'encadré « Pactes d'intégrité de défense » ci-après.

Encadré 7.2. Préserver l'intégrité du processus des marchés de défense et prévenir la corruption en Pologne

Les marchés de défense constituent le domaine par excellence où le risque de corruption est élevé. Le processus comporte plusieurs éléments clés, qu'il faut aborder avec une attention toute particulière pour réduire ce risque au maximum. Ils interviennent aux stades des préparatifs, de l'adjudication ou de la négociation, et de l'exécution du contrat. Il faut aborder des points spécifiques, par exemple en posant des questions précises, pour tous les éléments clés. Les points les plus importants sont énumérés ci-dessous. Dans la pratique du ministère polonais de la Défense nationale, il appartient au Bureau des procédures anticorruption de soulever ces questions, de préparer des avis et de suggérer des solutions.



Stade préparatoire

Besoins opérationnels en matière de nouveaux armements : permettront-ils de faire jouer la concurrence ? Traduisent-ils de véritables nécessités opérationnelles, ou simplement un intérêt pour quelque chose aperçu dans une brochure d'information ?

Spécifications techniques des nouveaux armements : sont-elles l'expression de véritables besoins opérationnels, ou sont-elles simplement recopiées d'une spécification technique d'un produit particulier ? Sont-elles précises et objectives ? Permettent-elles de faire jouer la concurrence ? Dans le cas contraire, est-ce mis en évidence et justifié ?

Établissement des plans et des budgets : le plan d'acquisition est-il établi pour acheter des capacités et des systèmes, ou uniquement des éléments isolés ? Le volume de l'acquisition est-il justifié par des besoins réels ? La disponibilité des crédits est-elle garantie pour l'ensemble du projet, y compris pour les années suivantes ? Les achats non prévus sont-ils justifiés par des besoins opérationnels urgents avérés ?

Déroulement de l'acquisition

Mise en concurrence : la procédure, en particulier le processus d'adjudication, est-elle ouverte à la concurrence ? Dans le cas contraire, une procédure de gré à gré ou une adjudication restreinte, peut-elle être justifiée ? La procédure est-elle aussi ouverte à la concurrence que possible ?

Critères d'évaluation et dossiers : les critères sont-ils clairs et précis ? Sont-ils équitables pour tous les soumissionnaires ? Les critères objectifs (par exemple le prix ou le coût global) ont-ils plus de poids que les critères subjectifs (par exemple, des capacités additionnelles) ? Le dossier d'adjudication est-il clair et objectif ?

Conflit d'intérêts : les membres de la commission d'adjudication et les autres agents participant à la phase préparatoire ou à la phase d'exécution, ont-ils constaté l'existence de liens avec les soumissionnaires susceptibles d'entraîner un conflit d'intérêts ? Ont-ils signé une déclaration confirmant l'absence de conflit d'intérêts ? Dans l'affirmative, comment cette absence a-t-elle été vérifiée ?

Travaux de la commission d'adjudication : la commission a-t-elle travaillé de la manière prévue aux termes du dossier ?

Le contrat et son exécution

Assurance qualité, tests : les tests adéquats (objectifs et fondés sur une méthodologie fiable) sont-ils prévus ? Est-il prévu d'appliquer le processus d'assurance qualité dans l'exécution du contrat ?

Projet de contrat, contrat final : est-il précis, et garantit-il les droits du ministère de la Défense ?

Exécution du contrat : le contrat est-il exécuté tel qu'il a été signé ? Les modifications ou amendements au contrat sont-ils justifiés ?

œuvre des processus d'acquisition, soit par des organisations étatiques responsables, soit par des inspecteurs indépendants.

L'intégrité du processus décisionnel est essentielle pour garantir la transparence de l'ensemble du processus. Il y a eu des cas dans lesquels, « en signe de transparence », l'ouverture des soumissions se déroulait devant les caméras de télévision, alors même que le cahier des charges avait été rédigé de manière à favoriser nettement un fournisseur particulier, voire à écarter tous ses concurrents.

D'autres mesures permettent de garantir la transparence des marchés de défense :

- assurer la publicité et la médiatisation des documents de politique de défense qui donnent des orientations claires, cohérentes et crédibles sur la modernisation de la défense ;
- informer à l'avance les fournisseurs potentiels, y compris les entreprises de la base industrielle nationale de défense, des marchés en gestation et des besoins prévisionnels ;
- faire jouer la concurrence, par exemple via le tableau d'affichage européen des opportunités de marchés de défense (*European Bulletin Board (EBB) on Defence Contracts Opportunities*⁵) tenu à jour par l'Agence européenne de défense (AED) ;

⁵ Voir www.eda.europa.eu/ebbweb.

- prendre en considération le coût global – et pas seulement le coût initial – pour planifier les acquisitions et comparer les offres des différents soumissionnaires ⁶ ;
- assurer une évaluation rigoureuse et une gestion transparente des risques.

L'encadré 7.3 recense un certain nombre de conséquences négatives, dont des risques élevés de corruption, résultant du manque de transparence dans les marchés de défense.

Les institutions de défense et les commissions parlementaires qui relèvent des failles dans le processus des marchés de défense et qui veulent entreprendre de renforcer son intégrité devraient envisager d'appliquer la norme internationale ISO 15288⁷ et la publication connexe AAP-48 de l'OTAN. L'OTAN a décidé d'appliquer la norme ISO/IEC 15288 et de diviser le cycle de vie d'un système en six états :

1. Concept
2. Développement
3. Production
4. Utilisation
5. Soutien
6. Retrait du service.

Encadré 7.3. Les politiques insuffisantes ou ambiguës d'achats et de ventes d'armes et les marchés hautement confidentiels peuvent mener à...

- Un examen insuffisant des arguments justifiant l'achat de systèmes d'armes.
- Un manque d'efficacité dans les décisions du Gouvernement avec des conséquences néfastes pour la sécurité nationale et régionale.
- Des appréhensions dans les pays voisins.
- La corruption dans l'achat et la vente d'armes et dans tous les marchés portant sur des équipements militaires.
- Elles peuvent saper durablement la confiance des citoyens dans les forces armées qui se retrouvent dès lors discréditées et font l'objet de polémiques superflues.

Source : Born Hans et al., *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : Principes, mécanismes et pratiques*, Union interparlementaire et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Lausanne et Genève, 2007, p. 173.

⁶ Pour avoir des estimations comparables du coût global, et des points de référence efficaces, il est recommandé d'appliquer des modèles de coûts communs. Voir : *Code de bonne conduite pour une évaluation du coût global de possession*, RTO-TR-SAS-069, Agence OTAN pour la recherche et la technologie, Paris, septembre 2009 ; *Méthodes et modèles pour le calcul du coût global de possession*, RTO-TR-SAS-054, Agence OTAN pour la recherche et la technologie, Paris, juin 2007 ; *Structure de coût et coût global de possession pour les systèmes militaires*, RTO-TR-SAS-058, Agence OTAN pour la recherche et la technologie, Paris, septembre 2003.

⁷ Voir ISO/IEC 15288:2008, *Ingénierie des systèmes et du logiciel – Processus du cycle de vie du système*, édition 2, Organisation internationale de normalisation, 2008.

Chaque état représente une période essentielle du cycle de vie d'un système de défense. La division du cycle de vie du système en états répond à l'intérêt pratique que présente la division du travail en petites étapes distinctes et échelonnées dans le temps. En outre, les états aident à traiter les incertitudes et les risques associés aux coûts, au calendrier, aux objectifs généraux et à la prise de décision. Chaque état correspond à un but distinct et à une contribution spécifique au cycle de vie dans son ensemble. La transition entre les états repose sur des « points » de décision et des critères d'entrée et de sortie.

Par conséquent, l'application de la norme ISO 15288 et de l'AAP-48 assure un cadre de processus commun et intégré pour l'ingénierie des systèmes et la gestion de projet, et permet l'intégration des disciplines de gestion de projet et des processus techniques pendant toute la durée du cycle de vie, ainsi qu'une interaction transparente entre les organisations participantes.

Structurer de cette manière le cycle de vie d'un système de défense permet par ailleurs d'assurer un contrôle parlementaire rigoureux des marchés de défense. L'encadré 7.4 décrit à titre d'exemple le contrôle exercé par le parlement néerlandais.⁸ Il est vrai que la participation du parlement ralentit le processus d'acquisition mais, parallèlement, elle contribue à son intégrité et renforce considérablement la transparence du processus décisionnel, et réduit donc fortement le risque de corruption dans le cadre des marchés de défense.

Le risque de corruption dans les accords compensatoires liés aux marchés de défense, particulièrement préoccupant, est traité dans le chapitre suivant du présent recueil.

Intégrité des organisations participantes

Outre l'intégrité du processus, celle des organisations – qu'il s'agisse de l'acheteur ou du fournisseur – qui participent aux marchés de défense doit être garantie afin de réduire les risques de corruption.

Le présent chapitre examine la question sous l'angle de l'acheteur, c'est-à-dire les ministères de la Défense et les agences responsables des marchés de défense, et s'intéresse aussi aux obligations que ces organisations imposent aux entreprises de défense. Le chapitre 20 traite de la question sous l'angle du fournisseur, et s'intéresse aux efforts des entreprises et des associations de l'industrie de défense en vue d'établir et de faire appliquer des normes d'intégrité à l'échelle internationale.

Il n'existe pas de modèle universel pour organiser les acquisitions de défense. En règle générale, le processus d'acquisition doit être bien coordonné avec les autres grands processus de planification et de gestion de la défense. Un autre signe de bonne organisation est la définition claire des compétences requises, de l'autorité décisionnelle et des fonctions de contrôle. L'encadré 7.5 présente une vision des responsabilités des parties prenantes au processus d'acquisition que l'on retrouve dans la plupart des pays appli-

⁸ Pour de plus amples détails et une mise en perspective dans un contexte international, voir van Eekelen Willem F. , *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper No. 5, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève, 2005).

Encadré 7.4. Contrôle parlementaire des marchés de défense aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont une longue tradition de contrôle parlementaire rigoureux sur les marchés touchant à la défense. En principe, tous les marchés supérieurs à 25 millions d'euros doivent être soumis au parlement, dans une procédure dite d'acquisition. Le gouvernement (en pratique, le secrétaire d'État à la Défense, qui est responsable des matériels de défense) envoie une lettre choisie parmi quatre lettres-types (A, B, C et D), selon la phase d'acquisition. Sans entrer dans les détails, ces phases vont de la demande portant sur un nouveau système d'armes (ou un successeur au système en place) à une proposition concrète d'achat du système X auprès du fournisseur Y. Le parlement est en mesure de peser sur les décisions à chaque phase de l'acquisition. Ainsi, lorsque le gouvernement exprime le besoin de remplacer ou d'acheter un système (ou suggère plusieurs systèmes à acheter), le parlement peut s'opposer à la demande ou la modifier. La décision finale d'achat (« feu vert ») peut, elle aussi, être rejetée ou modifiée, même si ce cas de figure est rare. La plupart du temps, les intentions du gouvernement tout au long du processus sont précisées dans les quatre lettres (A, B, C ou D) qui font l'objet d'un débat au parlement.

Pour les projets majeurs, supérieurs à 100 millions d'euros, une procédure spéciale est prévue (« grands projets »), avec des rapports plus détaillés et plus fréquents au parlement. Le meilleur exemple en est l'intention du gouvernement des Pays-Bas de participer à la phase de développement du *Joint Strike Fighter*, l'appareil américain devant remplacer le F-16. Mais il y a d'autres projets majeurs tels que l'*Air Mobile Brigade*. Dans l'ensemble, la situation néerlandaise actuelle est considérée comme satisfaisante. Les seuils financiers et l'opportunité d'un contrôle parlementaire très approfondi d'un processus parfois extrêmement technique font l'objet d'un débat. Les parlementaires posent des questions sur la qualité et l'indépendance des informations fournies par le gouvernement et évoquent parfois la nécessité d'une « information fournie par un tiers », par exemple de la part d'un institut indépendant spécialisé dans les questions de défense. Enfin, le rôle des industries et des lobbies et leur accès aux membres de la commission de la défense sont eux aussi examinés. Cependant, il n'y a pas eu d'incidents ni de scandales majeurs dans ce domaine.

Source : Jan Hoekema, ancien parlementaire (Pays-Bas), 2002 – cité dans Born Hans et al., *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité*, 2007, p. 174.

quant une bonne gouvernance et un contrôle démocratique des institutions de défense. En revanche, pour les institutions de défense post-totalitaires, il est souvent difficile de délimiter les compétences respectives et de fournir et coordonner l'expertise nécessaire pour faire en sorte que l'on sache qui décide vraiment et pour garantir la transparence du processus décisionnel.

À cet égard, l'expérience de la Bulgarie est intéressante. À l'automne 2009, le ministre de la Défense, de Nickolay Mladenov, a proposé des amendements à la loi bulgare sur la défense et les forces armées, amendements limitant sa propre autorité en matière de marchés de défense. Selon ces amendements, le ministre peut prendre des décisions pour des acquisitions allant jusqu'à 25 millions d'euros. Pour les acquisitions d'un montant compris entre 25 et 50 millions d'euros, le ministère de la Défense doit d'abord obtenir

Encadré 7.5. Compétences des parties prenantes au processus d'acquisition

Il existe quatre grandes catégories de personnes – ou *parties prenantes* – qui interviennent dans les acquisitions de défense. Premièrement, il y a celles *qui prennent des décisions concernant les besoins* en matière d'équipements ou de services à acquérir. La définition d'un besoin ne se fait pas en une seule étape mais s'étend au contraire sur une période d'étude au cours de laquelle le besoin est progressivement clarifié et affiné. Par exemple, un besoin générique portant au départ sur une capacité de destruction des chars de combat d'un ennemi potentiel pourrait, au fil de l'examen des options disponibles, être circonscrit à un système de missile antichar portable, pour se traduire en fin de compte par une spécification détaillée décrivant le résultat précis escompté. La responsabilité de gérer cette période d'étude – et donc celle de définir le besoin – ne relève pas nécessairement d'une seule agence : elle peut au contraire être transférée d'un groupe à un autre à mesure que l'étude s'approfondit. Quelles que soient les modalités d'attribution de la tâche, une partie prenante particulièrement importante dans cette catégorie est l'utilisateur – le représentant des forces armées qui est chargé d'établir le besoin du point de vue de ceux qui, en fin de compte, exploiteront le matériel ou utiliseront les services acquis. De toute évidence, l'utilisateur sait comment les systèmes militaires sont employés dans la pratique et sait donc aussi quelle sorte de capacité est nécessaire pour effectuer une tâche militaire donnée. Cependant, comme on le verra, cela ne fait pas nécessairement de l'utilisateur la personne la mieux placée pour prendre des décisions sur des solutions censées répondre aux besoins capacitaires, ou pour gérer la totalité du processus d'acquisition. La communauté d'utilisateurs – les forces armées – prend généralement la direction des travaux aux premiers stades de la définition du besoin, mais les étapes ultérieures sont souvent mieux gérées par des spécialistes des acquisitions – qui forment la deuxième catégorie de parties prenantes.

Les *spécialistes des acquisitions* sont généralement chargés de gérer la plus grande partie du projet d'acquisition : énoncé détaillé des besoins, passation des marchés avec les fournisseurs, suivi de la fourniture des équipements ou des services requis, gestion du soutien tout au long du cycle de vie, organisation du retrait du service. Les acquisitions pouvant être extrêmement complexes, de nombreux pays ont trouvé intéressant de créer des départements ou des agences spécifiquement chargés de tenir ce rôle et de faire de la gestion des acquisitions une spécialisation professionnelle. Cette approche présente de nombreux avantages, notamment celui de favoriser le développement et le partage des compétences en matière d'acquisition (tant au niveau des personnes qu'à celui des organisations), tout en permettant à l'utilisateur de se concentrer sur ses tâches militaires essentielles. Plus important encore, gérer un projet d'acquisition nécessite que la responsabilité financière – l'obligation de dépenser judicieusement les fonds publics – soit déléguée au *responsable des acquisitions* et exécutée via l'emploi approprié du budget alloué au projet. Cela met en évidence un principe important : il est préférable de séparer la fonction d'utilisateur et la fonction financière. C'est parce que l'utilisateur, pour des raisons compréhensibles et parfaitement légitimes, recherche le plus souvent la meilleure solution technique possible répondant à un besoin particulier, tandis que l'intérêt plus large de l'institution de défense – sans parler des gouvernements, des parlements et des contribuables – consiste à trouver le juste milieu entre le fait d'équiper les forces armées aussi bien que possible et la volonté de dépenser convenablement les fonds publics. Cela nécessite alors qu'un acteur plus neutre – le responsable des acquisitions – soit chargé de sélectionner la meilleure solution permettant de concilier ces deux exigences parfois contradictoires.

La troisième catégorie de parties prenantes est composée des personnes – généralement des membres des hautes instances de l'institution de défense – *qui seront chargées de contrôler et de passer au crible* les projets d'acquisition. La dernière catégorie de parties prenantes est celle des *agences externes* qui ont les moyens de fournir les équipements ou les services à acquérir. Il s'agit en général d'entreprises privées, mais d'autres agences gouvernementales ou d'autres gouvernements peuvent aussi figurer dans cette catégorie.

Source : Lawrence, *Acquisition Management*, 2009, p. 157-159.

l'autorisation du Conseil des ministres (le Cabinet) et, au-delà du seuil de 50 millions, le Conseil des ministres doit obtenir l'approbation préalable du parlement.

Même lorsque toutes ces compétences ne sont pas disponibles, les gouvernements ont à leur disposition des instruments qui leur permettent de renforcer l'intégrité organisationnelle et de réduire les risques de corruption dans le cadre des marchés. L'encadré 7.6

Encadré 7.6. Lutte contre la corruption dans le cadre des marchés

Abdul Tejan Cole, commissaire au sein de la Commission de lutte anticorruption de la Sierra Leone, a lancé une série d'initiatives dynamiques visant à renforcer la transparence et la responsabilité dans tous les ministères, départements et agences de la Sierra Leone. La Commission de lutte anticorruption a été créée pour mener ce combat, en partant du principe que les acteurs publics et les ministères constituent la première ligne de défense. Au départ, la notion de « corruption » recouvrait neuf infractions mais, en septembre 2008, la nouvelle loi anticorruption a porté ce chiffre à vingt-deux. Les infractions liées aux marchés, notamment les actes accomplis dans le cadre des procédures d'appel d'offres, sont à présent couvertes par la loi anticorruption. Auparavant, les décisions d'attribution des marchés étaient souvent entachées d'irrégularités, mais les vice-ministres responsables de ces décisions ne pouvaient pas être poursuivis. La corruption dans la passation des marchés est reconnue comme un problème sérieux dans le monde entier. Le conflit d'intérêts constitue désormais une infraction à la loi, et tout manquement au code de conduite entraîne des mesures disciplinaires. Les responsables publics sont par ailleurs soumis à une obligation de déclaration de patrimoine.

Dorénavant, les procès se déroulent devant un juge plutôt que devant un jury car, comme le souligne le commissaire, il est plus facile de corrompre une personne dans un groupe de douze que de corrompre un juge. La Sierra Leone dispose à présent de deux juges spécialisés dans les affaires de corruption. De plus, des peines minimales sont désormais en vigueur. Cela permet d'éviter les problèmes rencontrés auparavant, lorsque certaines condamnations donnaient seulement lieu à un avertissement.

Les dispositions de la Convention des Nations Unies ont été reprises dans la loi nationale, ce qui permet de lutter plus efficacement contre la corruption. La loi actuelle aménage une bien meilleure protection des dénonciateurs. Ceux-ci bénéficient d'une protection légale et ont droit à 10 % de la somme récupérée si les informations qu'ils fournissent permettent d'entreprendre des poursuites et aboutissent à une condamnation. Un numéro de téléphone gratuit a été mis en place. Il est rappelé aux dénonciateurs potentiels que toute accusation fantaisiste entraînera des poursuites à leur encontre.

Pour de plus amples informations sur les activités de la Commission de lutte anticorruption, consulter son site web à l'adresse suivante : [www.anticorruption.sl](http://www anticorruption.sl).

présente l'expérience de la Sierra Leone, également considérée comme un exemple de bonnes pratiques.

Il y a un autre instrument que les gouvernements peuvent utiliser pour renforcer l'intégrité des acquisitions : il s'agit d'instaurer des règles pour obliger les entreprises de défense à appliquer des normes éthiques. L'encadré 7.7 présente le règlement du département américain de la Défense, qui a été considérablement durci en 2009.

Intégrité des comportements individuels

Aucune mesure destinée à lutter contre la corruption dans le cadre des marchés publics ne peut être pleinement efficace si les individus concernés ne sont pas intègres. Les pays s'efforcent souvent d'appliquer à la fois des mesures « dures » et « douces » pour tenter de réduire les risques de corruption dans le cadre des marchés de défense.

Les mesures dures permettent de criminaliser les conflits d'intérêts et les actes de corruption proprement dits, qu'ils soient commis directement ou via des intermédiaires. Les règlements applicables aux responsables de la défense en matière de conflits d'intérêts couvrent la période de la passation de marché, ainsi que les relations antérieures entre ces responsables et les entreprises de défense, et leurs relations potentielles avec les fournisseurs pendant une certaine période après qu'ils ont cessé de travailler pour le ministère de la Défense ou l'agence d'acquisition.

Par exemple, bon nombre de pays considèrent comme un conflit d'intérêts la situation où un responsable – civil ou militaire – de la défense commence à travailler pour une entreprise de défense ou en reçoit des avantages sous quelque autre forme que ce soit pendant une période d'un an, de deux ans ou plus après avoir cessé de travailler pour le gouvernement.⁹ Cette règle s'applique en général non seulement aux personnes directement responsables de la passation des marchés, mais également aux fonctionnaires et aux officiers militaires qui ont joué un rôle à un moment quelconque du processus d'acquisition – depuis la définition des besoins jusqu'à l'évaluation de la qualité du produit ou du service fourni.

Les mesures réglementaires « douces » concernant l'intégrité individuelle contribuent aussi à réduire les risques de corruption. Les codes d'éthique, qui font partie de ce groupe de mesures, sont appliqués à la fois par les organisations gouvernementales et les entreprises de défense.

Une autre mesure, à mi-chemin entre les mesures dures et douces, consiste à encourager ou obliger les personnes qui détiennent des informations sur des actes de corruption commis dans la passation ou l'exécution d'un marché public à les communiquer aux autorités. Cet encouragement va de pair avec des règlements visant à assurer la protection des « dénonciateurs ».

⁹ Pour des informations sur une affaire retentissante de ce type, et sur les réactions du fournisseur et du gouvernement, consulter http://www.iasa.com.au/folders/Publications/Legal_Issues/unethicalboeing.html ou www.huizenga.nova.edu/6240/cases/Boeing_AirForceEthicsScandal.htm. Pour connaître la réaction du Congrès, consulter www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/49262/mccain-exposes-usaf-role-in-tanker-lease.html.

Encadré 7.7. États-Unis – Règlement fédéral sur les acquisitions : programmes d'éthique pour les fournisseurs

Déjà avant 2007, les règlements du département américain de la Défense exigeaient des fournisseurs le plus haut niveau d'intégrité et d'honnêteté. Ils leur recommandaient en particulier : (1) d'avoir un code de conduite écrit ; (2) d'assurer une formation à l'éthique pour tous leurs employés ; (3) de contrôler périodiquement la bonne application de leur code de conduite ; (4) d'effectuer des audits internes ou de faire réaliser des audits externes, ou les deux ; (5) de prendre des mesures disciplinaires en cas de comportement inapproprié ; (6) de signaler en temps utile aux responsables gouvernementaux compétents toute suspicion de violation de la législation sur les marchés publics ; (7) de coopérer pleinement avec toute agence gouvernementale chargée de mener une enquête ou de prendre des mesures correctives. Les règlements du département de la Défense contenaient des dispositions invitant les fournisseurs à respecter ces règles, sans toutefois leur en faire l'obligation.

Deux amendements au Règlement fédéral sur les acquisitions (*Federal Acquisition Regulation*), adoptés en 2007 et 2008, ont rendu obligatoires et étoffé les programmes d'éthique pour les fournisseurs. Les règlements du département de la Défense imposent désormais aux entreprises traitant avec les pouvoirs publics d'avoir des codes de conduite écrits et de faire suivre à leurs employés des programmes de formation au respect de l'éthique, ainsi que l'affichage sur les lieux de travail des « numéros d'urgence fraude » afin d'encourager les employés à signaler d'éventuelles activités frauduleuses en lien avec la passation ou l'exécution de marchés publics.

De plus, les règles modifiées concernant l'éthique des fournisseurs couvrent à présent les marchés en temps de guerre – par exemple en Iraq et en Afghanistan – et imposent aux fournisseurs de dénoncer toute infraction de droit pénal impliquant une fraude, un conflit d'intérêts, un acte de corruption ou une gratification anormale, ou encore une violation du *False Claims Act* (loi fédérale sur les fausses déclarations) en lien avec la passation ou l'exécution de marchés publics ou de contrats de sous-traitance. On notera que ces obligations sont expressément stipulées dans les contrats, et qu'elles ont un caractère impératif. Selon les règles modifiées, les fournisseurs risquent en outre d'être suspendus et exclus des marchés publics s'ils s'abstiennent sciemment de dénoncer de telles fraudes ou s'ils ne signalent pas en temps utile avoir reçu d'éventuels paiements indus dans le cadre d'un marché public.

Le Règlement impose à tous les fournisseurs d'établir des systèmes de contrôle interne pour :

- faciliter la découverte des comportements inappropriés ;
- veiller à ce que des mesures correctives soient rapidement mises en œuvre ;
- promouvoir une culture organisationnelle qui encourage la conduite éthique et qui engage à respecter la loi.

Depuis janvier 2009, le règlement du département de la Défense organise la protection des employés des fournisseurs qui communiquent à des responsables gouvernementaux des informations sur des cas de gaspillage ou de mauvaise gestion, sur des dangers pour la santé ou la sécurité publiques, ou sur des violations de la loi en lien avec un marché ou une subvention octroyés par le département de la Défense. En particulier, un employé ne saurait être renvoyé ou rétrogradé, ni faire l'objet d'aucune forme de discrimination, en représailles pour avoir communiqué au gouvernement des informations sur des violations en rapport avec un contrat. De plus, les fournisseurs sont tenus d'informer leurs employés par écrit des droits et de la protection accordés par l'État fédéral aux dénonciateurs.

Source : United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity: Opportunities Exist to Improve DOD's Oversight of Contractor Ethics Programs*, GAO-09-591, Washington DC, septembre 2009, p. 6-7 et p. 16.

L'encadré 7.7 donne des informations sur les règlements américains rendant obligatoires pour toutes les entreprises de défense, l'adoption de programmes d'éthique, l'organisation de la formation, la dénonciation et la protection des dénonciateurs. Des obligations similaires en matière de dénonciation s'appliquent également aux fonctionnaires publics avec une disposition prévoyant que toute dénonciation – par courriel, en ligne ou par téléphone – sera anonyme et non traçable si son auteur le souhaite. La figure 7.1 ci-dessous montre deux exemples d'affiches du département américain de la Défense donnant les adresses et numéros de téléphone à contacter aux fins de dénonciation.¹⁰

En Pologne, pays membre de l'OTAN depuis relativement peu de temps, tous les officiers supérieurs, à l'exception des juges et des procureurs militaires – pour lesquels les règlements généraux concernant les juges et les procureurs sont d'application – et les sous-officiers servant dans une unité financière ou logistique, sont tenus de remplir un formulaire de déclaration de patrimoine. Les formulaires remplis ne sont pas rendus publics, et sont contrôlés par la police militaire. Ceux qui, au cours de leurs trois dernières années de service, ont participé à des processus d'acquisition – au sens large : planification, préparation et mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres, ou exécution du contrat – ne peuvent pas être engagés dans une entreprise de défense. Les entreprises de défense sont celles qui produisent ou proposent des biens ou des services de défense ou qui assurent des services de construction pour la défense, qu'elles aient ou non participé à des adjudications du ministère de la Défense.¹¹

Pactes d'intégrité

Enfin, dans l'étude des moyens permettant de faire face aux risques de corruption dans le cadre des marchés publics, il faut mettre l'accent sur les structures multi-agences et multinationales et sur le recours à des observateurs extérieurs pour la surveillance des processus d'acquisition.

Les relations entre les pouvoirs publics et l'industrie, ainsi que la coopération internationale entre les industries de défense, doivent inévitablement déboucher sur des consortiums internationaux anticorruption et des codes de conduite. De tels consortiums militent en faveur de l'inscription d'obligations plus strictes en matière de lutte contre la corruption dans le cadre réglementaire mondial, l'objectif étant d'imposer des règles du jeu équitables « zéro corruption » dans le commerce des armes.

¹⁰ Voir www.dodig.mil.

¹¹ Communication privée avec Maciej Wnuk, en date du 2 décembre 2008.



Figure 7.1: Affiche d'information sur les dénonciations anonymes.

Comme dit le dicton, « tout grand voyage commence par un premier pas » : ainsi, les pays qui s'engagent sur la voie du développement de l'intégrité peuvent commencer par des actions ciblées, par exemple en ouvrant un dossier particulier d'acquisition de défense à un examen extérieur. L'encadré 7.8 présente l'expérience des « pactes d'intégrité Défense » – un outil mis au point par Transparency International pour lutter spécifiquement contre les risques de corruption dans le cadre des marchés, et appliqué avec un succès grandissant dans le monde entier.

Encadré 7.8. Renforcer les acquisitions majeures avec des « pactes d'intégrité Défense » (PID)

Dans les années 1990, Transparency International a mis au point le pacte d'intégrité, en tant qu'outil que les pouvoirs publics peuvent utiliser pour lutter contre la corruption dans le cadre des marchés aux stades de l'adjudication et de l'exécution du contrat. Depuis lors, l'équipe Défense de Transparency International a développé cet outil pour l'appliquer aux marchés de défense. Dans le secteur de la défense, le pacte d'intégrité est un contrat par lequel soumissionnaires et acheteur s'engagent à ne pas avoir recours à la corruption dans le cadre d'un marché donné. Cela fait une quinzaine d'années que Transparency International préconise l'utilisation de ce type de pactes dans le secteur civil, et ils sont devenus monnaie courante dans des pays comme le Mexique.

Les PID lient l'ensemble des soumissionnaires et le service public concerné aux termes d'un contrat visant à réduire les risques de corruption avant, pendant et après l'adjudication. En règle générale, les soumissionnaires s'y engagent à ne pas offrir ni accepter de pots-de-vin, et à prendre les mesures appropriées à cet égard, et les pouvoirs publics y compris tous leurs consultants et conseillers, prennent les mêmes engagements. Les soumissionnaires s'engagent à se retirer de l'adjudication s'il apparaît qu'ils ont manqué à leur engagement, ce qui les expose en outre à d'autres sanctions telles que l'exclusion des marchés ultérieurs. Les PID stipulent également que les fonctionnaires publics ou leur conjoint(e) ne peuvent pas obtenir un emploi dans l'une des entreprises soumissionnaires pendant une période déterminée après l'adjudication, et ils imposent de communiquer des informations sur les agents ou les intermé-

diaires. Avec les PID, ce qui rend le processus d'adjudication et d'exécution du contrat particulièrement transparent est la désignation d'un contrôleur ou d'une équipe de contrôle indépendant(e). Le contrôleur indépendant doit pouvoir assister à toutes les réunions et avoir un accès illimité à tous les documents. Pour leur permettre de mener à bien leur mission, dans un climat de confiance, il faut désigner comme contrôleurs indépendants uniquement des personnes jouissant d'une grande estime et possédant une expérience au plan national comme à l'étranger, et garantir un financement suffisant de leurs activités pour s'assurer de leur engagement à long terme.

Dans le cadre de son programme Défense, Transparency International collabore avec les gouvernements colombien et polonais en vue d'appliquer ces pactes aux principaux marchés de défense. Les PID doivent être mis en œuvre dès les premiers stades du processus. Ils garantissent une bien meilleure transparence et, grâce à l'amélioration du dossier du marché, du contrôle et de l'évaluation, ils peuvent se traduire par une meilleure spécification des équipements et une optimisation des ressources. L'utilisation d'outils comme les PID peut également servir de catalyseur pour le changement dans d'autres organisations et ministères.

Pour obtenir de plus amples informations sur les pactes d'intégrité de défense en Colombie, voir Pyman M. , Waldron A. et Avelia L., *Practical Implication of Defence Integrity Pacts. Experience in Columbia*, 2006 ; Transparencia por Colombia et Transparency International UK, *An independent review of the procurement of military items*, 2006. Ces deux publications peuvent être téléchargées à partir du site www.defenceagainstcorruption.org.

Chapitre 8

Mécanismes de compensation

Le développement de l'intégrité et la limitation des risques de corruption dans le processus d'acquisition pour la Défense concernent de nombreux domaines spécialisés : depuis la façon dont les cahiers des charges sont établis jusqu'au processus d'évaluation en passant par l'organisation des services chargés des acquisitions dans les ministères de la Défense. Dans la plupart de ces domaines, on commence à bien savoir en quoi consiste la bonne manière de procéder en matière d'intégrité. Il est cependant un domaine – les compensations (*offsets*) – qui, curieusement, n'a jamais été examiné ni débattu en profondeur et pour lequel aucune bonne pratique n'a été établie malgré la place de plus en plus importante qu'occupent les compensations dans les marchés de défense actuels.

Selon Transparency International, les compensations constituent un risque de corruption majeur, même dans les pays les plus développés. Transparency International a constaté que les responsables du secteur de la défense dans de nombreux pays sont de cet avis, mais que les gouvernements ne gèrent pas correctement ce risque actuellement. L'industrie et les gouvernements des pays doivent d'urgence agir de concert pour définir et appliquer un meilleur régime de transparence ainsi que des normes d'intégrité liées aux compensations.

Le présent chapitre commence par un bref examen de l'usage actuel des compensations. Il présente ensuite certains risques de corruption et fait le bilan des études menées jusqu'à présent sur les contrats de compensation. La dernière partie est consacrée à ce que l'on considère actuellement comme les normes minimales de bonnes pratiques.

Usage actuel des compensations

D'une manière générale, on entend par compensations les pratiques compensatoires imposées comme préalable à l'achat d'équipements ou de services auprès d'une entreprise étrangère. On distingue d'une part les compensations directes, qui sont des arrangements contractuels concernant des articles et des services de défense cités dans les contrats de vente pour les exportations de matériel militaire, et d'autre part les compensations indirectes, qui portent sur des articles ou des services sans rapport avec ceux cités dans le contrat de vente.

Les compensations ont vu le jour en Europe après 1945 ; elles avaient notamment pour objet de contribuer à remettre sur pied les économies européennes après la Seconde Guerre mondiale. Elles sont utilisées presque exclusivement dans les contrats de défense. Aujourd'hui, la plupart des pays exigent des compensations équivalant à 100 % de la valeur du contrat principal. À l'une des extrémités de l'échelle, on trouve par exemple l'Autriche (174 %) et les Pays-Bas (118 %). À l'autre extrémité, on trouve les pays qui cherchent à limiter les compensations, par exemple Taïwan (20 %) ou la Thaïlande (27 %). Dans le domaine de l'aérospatiale, les pays se contentent généralement d'exiger

que 20 % maximum des compensations soient directes. La plupart des compensations sont indirectes ; la moyenne pour la période 1995-2005 s'établissait à 60 % pour les compensations indirectes et 40 % pour les compensations directes.

Le recours aux compensations s'est considérablement développé ces dix dernières années. La valeur des compensations est passée d'une moyenne de 49 % de la valeur du contrat en 1995 à 103 % en 2005. Les grandes entreprises de défense possèdent d'importants services chargés des compensations et elles ont des obligations considérables. Lockheed Martin, par exemple, une des plus grandes entreprises de défense, a des obligations de compensation d'un montant de 19 milliards USD dans douze pays.¹

En outre, un certain nombre de pays, l'Inde et le Brésil par exemple, cherchent à élargir le champ d'application des compensations aux marchés publics d'autres secteurs.

Coefficients de pondération des compensations dans l'évaluation des offres

Les coefficients de pondération sont très variables : ils vont de 60 % dans un pays comme la Turquie à 40 % au Canada et s'établissent entre 10 % et 15 % dans les pays où le ministère de la Défense cherche à limiter l'influence des compensations sur le choix des équipements de défense.²

Coûts globaux des compensations

On manque d'informations sur le coût véritable des compensations. Dans les offres de compensation, il n'est pas nécessaire de détailler ou de préciser les coûts. Transparency International a relevé des données indiquant un surcoût moyen de 5 % à 8 % par rapport au coût du contrat principal dans un ministère de la Défense, mais aussi des surcoûts de 15 % à 30 % par rapport au contrat principal pour d'importants marchés spécifiques dans d'autres pays.

À cela s'ajoutent les coûts de gestion des accords de compensation dans le pays acheteur, par exemple le financement d'un bureau des compensations et de son personnel.

Avantages des compensations

Les avantages que procurent effectivement les compensations sont source d'une vive controverse dans le cercle des économistes spécialistes du secteur de la défense. Or, le fait qu'il n'existe pratiquement pas d'analyse économique de l'impact des compensations et qu'il n'y ait pas d'informations accessibles au public sur l'efficacité des contrats de compensation ne permet pas de faire taire cette controverse. Steve Schooner, doyen de la chaire de droit des marchés publics à l'université George Washington, s'exprimait récemment à ce propos :

¹ *Building Integrity and Defence Institution Building*, actes de la conférence, Monterey, Californie, 25-27 février 2009, p. 91.

² *Ibid.*, p. 91-92.

Il se dégage actuellement un large consensus sur certaines questions, notamment la nécessité d'assurer transparence, intégrité et redevabilité dans les marchés de défense. Et pourtant, sur la question des compensations, le consensus est loin d'être acquis. Il n'existe aucun accord à l'échelle internationale et les pays ne vont pas en trouver un de sitôt. Le fait que le code de conduite de l'Agence européenne de défense préconise à la fois – ce qui fait sourire – le développement et la diminution des compensations montre à quel point on est loin d'un accord. De même, l'Organisation mondiale du commerce déclare que les compensations sont néfastes et elle les interdit dans certains secteurs, mais elle affirme qu'elles sont acceptables dans le secteur de la défense. Il n'y a pas davantage accord au niveau national. Les États-Unis critiquent les compensations et, pourtant, ils continuent de mener une politique « Achetez américain » pour la Défense... Il faut donc être réaliste et accepter que l'on ne peut que tenter d'améliorer le processus de gestion des compensations tout en essayant de parvenir progressivement à un consensus concernant l'existence même des compensations.³

Il est de plus en plus admis que, quel que soit l'intérêt que présentent les compensations, il faut avant tout qu'elles fassent l'objet de transactions de manière à satisfaire toutes les normes acceptables en matière d'intégrité.

Dimension politique des compensations

Pour les gouvernements, les compensations peuvent permettre de surmonter les difficultés politiques que suscitent les dépenses de défense importantes. Elles font miroiter des transferts de technologie, la recherche-développement et l'élargissement de la base industrielle, ainsi que des investissements et des emplois hautement qualifiés. Les considérations politiques qui président à l'établissement des contrats compensatoires peuvent totalement éclipser la nécessité ou le bien-fondé des achats militaires. Cette situation crée également de fortes tensions entre deux entités – généralement le ministère des Finances ou de l'Économie, qui supervise les achats compensatoires, et le ministère de la Défense, qui achète le matériel militaire.

Compensations et risques de corruption

Des témoignages et des accusations révélés dans des rapports officiels, des recherches universitaires et des interviews menées par Transparency International ainsi que dans des articles de presse révèlent que les compensations comportent des risques de corruption.

Rapport de l'Agence européenne de défense sur les compensations

L'Agence européenne de défense a chargé une équipe d'examiner le phénomène des compensations et d'étudier tout particulièrement les effets des compensations sur la mise en place d'une base industrielle de défense européenne. Un important rapport sur les compensations a ainsi été publié en juillet 2007. Ce document n'était pas vraiment consacré aux risques de corruption, mais ses auteurs ont constaté que les possibilités de cor-

³ Ibid., p. 97.

ruption que permettait l'opacité des compensations créaient un certain malaise. Un extrait du rapport :

Enfin, un élément se dégageait de certaines interviews : la question de la corruption dans le cadre des marchés de défense et ses liens réels ou supposés avec les compensations. Il ne s'agit pas d'une caractéristique des compensations à proprement parler, mais il semble indiscutable qu'une mise en œuvre des compensations opaque et inacceptable sur le plan professionnel ouvre la voie à la corruption et peut conduire à l'adoption d'un système différent de celui qui aurait été retenu dans le cadre d'un marché ouvert et transparent. Il a été dit à plusieurs reprises lors des interviews que les anciennes méthodes de compensation, jugées insuffisantes, avaient été remplacées. Bien que les représentants de certains États membres participants affirment bien sûr que les méthodes de compensation qu'ils appliquent actuellement fonctionnent correctement, nous avons l'impression que la transparence et le professionnalisme de ces méthodes varient considérablement d'un État membre participant à l'autre et qu'il reste encore de gros progrès à faire.⁴

Recherches universitaires

Dans son rapport sur l'impact des transferts d'armements sur la pauvreté et le développement, le *Centre for International Cooperation and Security* (université de Bradford, Royaume-Uni) avance ce qui suit :

Les compensations peuvent constituer un autre vecteur de la corruption. Auparavant, le rôle des compensations était vu sous l'angle des incidences qu'avaient les transferts d'armements sur les dépenses militaires. Mais il importe aussi de voir si les compensations peuvent contribuer à dissimuler d'importants pots-de-vin ou commissions, ou si elles influencent exagérément la décision d'un pays lorsque celui-ci achète des armes. On sait que les compensations augmentent le coût d'un contrat de plus ou moins un cinquième, sont difficiles à contrôler, ne procurent pas les avantages promis au moment de la vente et contribuent à la corruption. Les compensations peuvent aussi alimenter la corruption au niveau national, les contrats pouvant être confiés à des entreprises du pays choisies en raison de leurs accointances politiques. Dans le contrat sud-africain, les contrats de sous-traitance conclus avec des entreprises nationales ont permis à des fonctionnaires de se remplir les poches.⁵

Il existe plusieurs études universitaires de l'impact économique des compensations, dont l'une au moins examine leurs liens avec les risques de corruption.⁶ L'objectif de Trevor Taylor était de voir si les responsables des acquisitions décidaient de la nécessité et

⁴ Eriksson E. Anders, avec Axelson M., Hartley K., Mason M., Stenérus A.S. et Trybus M., *Study on the effects of offsets on the Development of a European Defence Industry and Market*, Agence européenne de défense, Bruxelles, 2007, p. 46, www.eda.europa.eu/Default.aspx.

⁵ Bourne Mike, Chalmers Malcolm, Heath Tim, Hooper Nick et Turner Mandy, *The Impact of Arms Transfers on Poverty and Development*, Centre for International Cooperation and Security, université de Bradford, septembre 2004, p. 44, www.bradford.ac.uk/acad/cics/publications/AVPI/transfers/AVPI_Arms_Transfers_and_Poverty.pdf.

⁶ Taylor Trevor K., « Modelling Offset Policy in Government Procurement », *Journal of Policy Modelling*, 25:9, 2003, p. 985-98.

de la forme des compensations pour des motifs économiques ou des motifs politiques. Il s'agit d'un document empirique s'appuyant sur des données relatives aux transactions, qui servent à estimer les modèles. T. K. Taylor s'est livré à une étude transversale en s'intéressant à plusieurs pays. Ses conclusions donnent à penser que les responsables des marchés publics choisissent les compensations pour des motifs économiques, mais que des variables relevant de l'économie politique interviennent aussi pour une grande part. Dans certains accords de compensation, les variables économiques (prix, qualité, coûts de la transaction et politique de développement industriel) l'emportent sur les variables politiques (optimisation de l'administration, considérations de sécurité nationale et théorie des groupes d'intérêt). Cependant, dans d'autres situations, les caractéristiques des compensations peuvent indiquer des priorités politiques. T. K. Taylor conclut ainsi :

Pour lutter contre ce type de corruption, il serait recommandé de commencer par améliorer la transparence des compensations. Par exemple, chaque pays devrait employer un groupe de contrôleurs extérieurs indépendants qui évalueraient les avantages de chaque proposition de compensation, puis calculeraient a posteriori le rapport avantages-coûts. Cette comptabilité avantages-coûts devrait être publiée et soumise à un examen externe.

Interviews publiques accordées à Transparency international par des experts de la défense

Frank Boland, directeur de la Planification des forces à la Division Politique et plans de défense de l'OTAN :

Les compensations connaissent le succès que l'on sait, car, à première vue, elles semblent avantageuses pour les États. Si ceux-ci dépensent pour importer, les compensations leur permettent de faire entrer des devises en contrepartie – on comprend alors qu'elles présentent un certain intérêt... [Cependant] il arrive souvent que les compensations ne se concrétisent pas. En effet, les compensations faussent les décisions et c'est là le problème. Les militaires ont besoin d'un matériel donné pour répondre à un besoin particulier, mais, en raison des compensations, des considérations d'ordre secondaire prennent le pas sur l'objet du marché.⁷

Ghanim Al Najjar, professeur de sciences politiques à l'université de Koweït :

Les compensations sont censées transformer de nouveaux projets au Koweït dans le cadre de remboursements. Les compensations sont loin de donner les résultats escomptés. Personne ne sait vraiment ce qui se passe avec les compensations. La majeure partie des fonds alloués n'a pas été dépensée. L'octroi des compensations est-il contrôlé ? Pas réellement : les montants utilisés jusqu'à présent sont très limités. Je ne pense pas que le dispositif soit bien contrôlé. Les gens attendent pour juger de l'efficacité des compensations dans le cadre de projets réalisés dans le pays, mais on constate souvent que les procédures sont complexes ou que les compensations ne sont pas rentables. Parfois les fonds qui devaient être alloués ont été versés, mais ils ne sont pas contrôlés.

⁷ Interview publiée dans *Transparency International Defence Anti-Corruption Digest*, n° 17, juin 2007, www.defenceagainstcorruption.org.

Encadré 8.1. Corruption présumée dans les opérations de compensation : la presse en parle

Portugal – Le Département central d'investigation et d'action pénale (DCIAP) enquête sur le contrat de compensation pour l'achat de deux sous-marins au *German Submarine Consortium*. Le contrat de compensation, d'une valeur de 1210 millions, qui prévoyait l'investissement de ce montant au Portugal, a été négocié avec le ministère de la Défense par Escom, entreprise du Groupe Espirito Santo (GES), qui était visé dans l'enquête portugaise.

Afrique du Sud – L'achat d'armes en 1999 par l'Afrique du Sud a été au centre d'une controverse en raison de diverses allégations de corruption mettant en cause des entreprises européennes et des personnalités politiques sud-africaines. Alors que le gouvernement sud-africain a constamment fait valoir les accords de compensation liés aux achats d'armes, les médias se sont montrés beaucoup plus sceptiques – *Business Day* a regretté en février 2008 que le succès des compensations ait été difficile à établir de manière indépendante, car les demandes d'informations formulées par le quotidien ont été rejetées pour des motifs liés à la confidentialité commerciale. L'entreprise ThyssenKrupp, sur laquelle la brigade sud-africaine de répression du banditisme enquêtait pour des faits présumés de corruption liés à la vente des frégates, aurait pris du retard dans l'exécution de son programme de compensation. Cependant, c'est l'achat des avions de combat Gripen à BAE et à SAAB qui fait apparaître les liens les plus nets entre corruption et compensations. L'hebdomadaire sud-africain *Mail & Guardian* a signalé le 20 mars 2008 que Joe Modise, ministre de la Défense à l'époque de l'achat, avait reçu en cachette des actions dans le groupe électronique Conlog/Log-Tek, lequel était appelé à tirer de gros profits des accords de compensation du contrat d'armement.

République tchèque – L'achat d'avions de combat Gripen a aussi donné lieu à une enquête pour corruption en République tchèque, des questions ayant été soulevées au sujet des compensations prévues dans le contrat. L'enquête a porté sur des montants qui auraient été versés en 2001 à de hauts responsables tchèques et sur la structure de l'appel d'offres, qui a été retiré suite à des plaintes selon lesquelles le gouvernement aurait sciemment établi un contrat qui allait permettre aux avions de combat Gripen de remporter le marché. Les compensations prévues dans le contrat ont également été jugées illusoire au moment de l'achat et deux ministres des Finances à l'époque ont démissionné pour cette raison.

Royaume-Uni et Arabie saoudite – Le contrat Al Yamamah, négocié dans les années 1980 entre le gouvernement britannique pour le compte de BAE et l'Arabie saoudite, est le plus gros contrat d'exportation jamais conclu par le Royaume-Uni et il continue de susciter des controverses. Le contrat contenait une clause de compensation connue qui prévoyait que certaines des recettes que BAE réaliserait seraient réinvesties dans l'industrie de défense du Royaume-Uni ; il est apparu que les compensations n'ont eu que des retombées limitées. Selon le département de la Justice des États-Unis, la clause relative aux compensations tombait sous le coup de l'enquête.

Israël – En septembre 2005, l'hebdomadaire *Defense News* a annoncé qu'une descente de police avait eu lieu au siège social de la plus grosse entreprise aérospatiale et de défense d'Israël, *Israel Aircraft Industries*, dans le cadre d'une vaste enquête sur des sommes qui auraient été frauduleusement versées à l'étranger. L'enquête, qui portait sur le paiement présumé de pots-de-vin et de commissions illicites pendant une période de dix ans, était axée sur des versements liés à des ventes à l'exportation et à des contrats de compensation.

Roumanie – Lors de l'achat de deux frégates par la Roumanie en 2003, des accusations ont été portées concernant le versement de commissions. L'enquête portait essentiellement sur des irrégularités relevées dans le contrat et sur des sommes d'argent qui avaient disparu dans le cadre des compensations. En juin 2006, le *Bucharest Daily News* déclarait que « l'enjeu réel semble être la mise en œuvre du contrat de compensation. » Aux termes de ce contrat, BAE Systems devait utiliser 80 % du montant du marché pour acheter à la Roumanie des produits et des services, combinant ainsi compensations directes et compensations indirectes. Les compensations ont continué de donner matière à controverse ; ainsi en septembre 2003, le *Jurnalul National* annonçait que le ministère roumain de la Défense avait l'intention de poursuivre BAE Systems en justice si cette société ne s'acquittait pas des obligations qu'elle avait contractées. L'article ajoutait que l'affaire continuait d'être examinée au Royaume-Uni par le *Serious Fraud Office* (service de répression des fraudes graves).

Taiwan – Un article de *Defense News* consacré aux inquiétudes exprimées par les États-Unis au sujet des méthodes d'acquisition de Taiwan révélait que les principaux problèmes qui se posaient dans les marchés de défense concernaient la corruption et le versement d'argent à des fonctionnaires. L'article indiquait que différentes recommandations avaient été formulées pour l'amélioration des processus, dont l'une semblait approuvée par une large majorité : il faudrait, pour lutter contre la corruption, contrôler rigoureusement les commissions et les compensations ou y mettre fin purement et simplement.

Sources : « Arms deal crusader is back in court » in *Business Day*, 25 février 2008, <http://www.armsdeal-vpo.co.za/articles12/crusader.html> ; « Arms probe reopened » in *Mail & Guardian*, 20 mars 2008, www.mg.co.za/article/2008-03-20-arms-probe-reopened ; Druker Jeremy, « Czech-BAE corruption probe worries Prague » in *ISN Security Watch*, 27 février 2007 ; « Israel Police Raid IAI » in *Defense News*, 30 septembre 2005 ; « La Roumanie va poursuivre BAE Systems en justice pour violation de contrat » in *Jurnalul National*, 3 septembre 2007 ; « U.S. Warns Taiwan: Clean Up Defense Procurement » in *Defense News*, 11 septembre 2006.

Même lorsqu'il n'y a pas suspicion de corruption, les compensations soulèvent souvent un certain nombre de problèmes :

- le mode d'évaluation des propositions de compensation manque de clarté ;
- il n'existe pas de stratégie nationale claire concernant les résultats des compensations ;
- les transactions faisant intervenir plus d'un ministère, le risque est grand, en raison des compensations, que les ministères ne maîtrisent plus l'achat et ne sachent pas l'évaluer correctement ;
- les négociations relatives aux compensations organisées avec les soumissionnaires ne commencent qu'après l'adjudication du marché ;
- les mécanismes de contrôle avant et après l'adjudication du marché (y compris la durée des compensations et leur application au maître d'œuvre et aux sous-traitants) sont insuffisants ;
- les mécanismes sanctionnant le non-respect des obligations convenues en matière de compensations sont insuffisants, voire inexistants ;

- les processus régissant le contrôle juridique, la médiation et le recours aux tribunaux sont insuffisants ;
- le délai prévu pour permettre aux soumissionnaires de préparer les dossiers de compensation est insuffisant ;
- les options en matière de compensations sont trop diversifiées, et il n'y a ni exigences précises ni critères de sélection bien définis ;
- de nombreux éléments prévus dans les compensations ne relèvent pas des compétences des soumissionnaires ;
- le personnel possédant l'expérience nécessaire pour évaluer les options en matière de compensations est insuffisant ;
- les membres des comités de surveillance n'ont pas les connaissances nécessaires pour évaluer les propositions de compensation et leur mise en œuvre.

Compensations – les risques de corruption spécifiques

Il existe trois risques de corruption spécifiques liés aux compensations :

Influencer indûment le choix d'un matériel

Les suppléments attrayants parfois proposés en complément lors de la négociation d'un contrat de défense peuvent inciter un gouvernement à choisir un matériel qui n'est pas indispensable. Les acquisitions de défense sont rarement de simples opérations commerciales. Elles revêtent fréquemment une dimension politique internationale, le pays acheteur espérant aussi approfondir ses relations politiques avec le pays fournisseur. En outre, elles sont souvent d'une importance propre à influencer l'agenda politique d'un pays. Dans ce cas, l'offre de nombreux produits apparemment gratuits peut, au niveau politique local, faire pencher la balance en faveur de l'achat. Par ailleurs, une série d'avantages supplémentaires attrayants peut permettre de vendre un produit qui présente en soi peu d'intérêt. C'est ce qui a été dit d'un contrat passé en République tchèque, où l'on se demande encore s'il était vraiment nécessaire d'acheter des avions de chasse rapides, ainsi que de contrats d'armement en Afrique du Sud qui ont fait l'objet de critiques (matériel inapproprié, irrégularités).

Influencer de façon non transparente la décision d'adjudication

On ne connaît pas toujours, et c'est parfois voulu, le poids des dossiers de compensation des soumissionnaires au regard des autres critères de décision. Comment l'intérêt que présentent les compensations est-il calculé par rapport aux critères économiques, techniques et autres ? Ces évaluations sont complexes car les critères sont de nature très différente. Il est souvent dit que cet examen n'est pas effectué correctement ; c'est le cas par exemple des achats d'armements en Afrique du Sud.

Procéder à des échanges de bons procédés

Ce n'est que bien après l'adjudication d'un marché que les mécanismes de compensation commencent à prendre forme. Leur mise en place peut durer des années. Le temps s'étant écoulé et le marché conclu il y a longtemps suscitant un intérêt moindre dans les milieux politiques et les médias, il est alors possible de procéder à des transactions opaques et de renvoyer l'ascenseur pour des services rendus qui avaient permis autrefois l'adjudication du marché. Les contrats de compensation étant rarement contrôlés, il y a peu de chances que ce type de corruption soit révélé au grand jour.

Réduction des risques de corruption liés aux compensations

Face à ces risques, l'alternative est la suivante : soit abandonner le recours aux compensations dans les marchés de défense, soit renforcer considérablement les contrôles et les surveillances dont ils font l'objet. De tels contrôles doivent être maintenus pendant toute la durée du programme de compensation, même si celui-ci dure vingt ans ou plus.

Il semblerait que l'on s'emploie à résoudre la question des risques de corruption liés aux compensations, comme le montrent les exemples ci-après.

- Depuis deux ans environ, l'usage qui voulait que les négociations sur les compensations aient lieu seulement après l'adjudication du marché connaît d'importants changements. De plus en plus de pays exigent désormais que l'accord sur les compensations soit négocié et finalisé avant la signature du contrat d'acquisition. Les experts du secteur pensent que cette tendance va se confirmer et qu'elle deviendra la norme et non plus l'exception dans ce domaine.
- Le régime de pénalités pour non-respect des engagements devient plus strict. Dans la majorité des pays, les pénalités sont comprises entre 3 % et 10 % du solde des obligations non satisfaites en matière de compensations aux différentes échéances et/ou à la fin de la période d'exécution, mais quelques pays calculent la pénalité en fonction de la valeur du contrat de vente. C'est surtout la forme des pénalités qui change. Elles se présentent généralement sous la forme d'indemnités libératoires, ce qui signifie que le paiement de la pénalité « libère » du solde des obligations ou le règle. Les spécialistes des compensations pratiquées dans le secteur ont constaté que, depuis quelque temps, de nombreux pays adoptent la formule des indemnités non libératoires, ce qui signifie qu'il faut payer la pénalité et en plus s'acquitter de l'obligation de compensation sous peine de se voir interdire l'accès aux marchés publics jusqu'à ce que l'obligation soit satisfaite. En outre, les entreprises de défense sont en principe tenues de remettre dès le départ une garantie de bonne exécution qui couvrira les pénalités éventuelles. La valeur de la garantie de bonne exécution est réduite à mesure que l'entreprise de défense reçoit les crédits de compensation en paiement de l'obligation de compensation.
- En mai 2008, à sa grande réunion annuelle, la Global Industry Cooperation Conference – organisée par les grandes associations de compensation – a lancé

un débat sur les risques de corruption liés aux compensations et sur les manières d'éviter la corruption.

- Lors d'une conférence de l'OTAN consacrée au développement de l'intégrité et à la mise en place d'institutions de défense, qui s'est tenue à Monterey (Californie) en février 2009, un atelier sur les compensations a rassemblé de hauts responsables du secteur de la défense et de hauts représentants de grandes entreprises de défense européennes et américaines. Les participants ont soumis à l'OTAN un certain nombre de propositions, qui sont à l'étude.

D'importants progrès ont ainsi été accomplis en vue de réduire les risques de corruption liés aux compensations dans le cadre d'une approche plus globale, approche qui se fonde sur :

- une plus grande transparence et une amélioration des comptes rendus ;
- le renforcement de la redevabilité et de l'intégrité ;
- la qualité des processus fonctionnels ;
- la déclaration des conflits d'intérêts ;
- l'engagement proactif des principaux intervenants.

L'adoption de toutes ces améliorations et de toutes ces propositions dans chacun de ces domaines serait la voie à suivre recommandée. Il faut toutefois garder à l'esprit que l'intégrité dans le domaine des compensations est une matière tellement nouvelle que nombre des suggestions, en apparence utiles et constructives, n'ont pas encore été mises en œuvre ni testées dans la durée.

Transparence et comptes rendus

Le cahier des charges devrait préciser que les offres comporteront deux prix : l'un compensations comprises, l'autre hors compensations. Cette proposition est conforme à un projet de recommandation formulé à l'occasion de la conférence mentionnée plus haut sur le développement de l'intégrité et la mise en place d'institutions de défense :

Il s'agit d'améliorer et d'accroître la transparence dans le processus de développement, de mise en œuvre et de gestion des programmes de compensation, la notion de transparence comprenant notamment la prise en compte par les gouvernements du coût véritable des compensations ; les gouvernements doivent s'orienter vers des offres présentant deux volets, l'un avec les programmes de compensation et l'autre sans – ce qui permettra de faire la part des choses entre les coûts et les avantages des compensations – tenant compte des buts et objectifs des projets du pays pour ses programmes de compensation.⁸

Les gouvernements devraient exiger la rédaction, chaque année, d'un rapport détaillé sur l'exécution de tous les contrats de compensation qui auront été conclus pour chaque acquisition importante. Ce rapport devrait être publié, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui.

⁸ *Building Integrity and Defence Institution Building*, actes de la conférence, 2009, p. 101.

Les gouvernements devraient publier les critères d'évaluation du contrat principal et du programme de compensation, y compris les coefficients de pondération précis accordés à chaque élément et ceux obtenus par chacun des soumissionnaires présélectionnés. Cette façon de procéder n'est pas encore courante.

Il faudrait impérativement exiger une évaluation indépendante des coûts et des avantages attendus des programmes de compensation, cette évaluation devant être achevée deux à trois ans après l'adjudication du contrat. Elle devrait être publiée, ce qui n'est pratiquement jamais le cas actuellement.

Un examen attentif de la part de la société civile peut être un bon moyen de mettre en lumière certains aspects opaques des propositions. Les gouvernements devraient s'employer à faire participer la société civile aux débats sur les programmes de compensation proposés.

Amélioration de la redevabilité et de l'intégrité

Dans la plupart des pays, les budgets de défense et les dépenses de défense effectives sont analysés par une cour des comptes et soumis au Parlement ou à l'organe de décision suprême. Le même niveau de contrôle indépendant devrait être exercé pour tous les contrats de compensation.

Comme il existe un risque que des marchés soient attribués à des entreprises pour les remercier de services rendus ou pour récompenser directement les personnes ayant rendu ces services, il y a lieu d'imposer à tous les agents ayant travaillé sur les acquisitions une obligation de divulgation des conflits d'intérêt, et d'instaurer une obligation de vigilance pour ce qui est des agents concernés et des courtiers chargés des compensations. Les associations des industries de défense pourraient apporter leur contribution en établissant des directives sur ce sujet (voir également les recommandations ci-dessous sur les mesures prises par les industries de défense et les associations).

Toutes les personnes participant au processus d'appel d'offres, jusques et y compris les comités d'évaluation et les ministères compétents, devraient être tenues de soumettre une liste annuelle des conflits d'intérêts.

Qualité des processus fonctionnels

Le risque de corruption est d'autant plus limité que la proportion que représente le contrat de compensation dans l'évaluation est faible. Une proportion faible, de 10 % à 15 % par exemple, est jugée raisonnable. Lorsque la proportion est plus élevée, le risque de corruption est lui-même plus important et les mesures citées doivent être mises en place en plus grand nombre.

Les services chargés des marchés publics doivent reconnaître que les contrats de compensation ne sont pas une mince affaire. Ils ne sont pas de simples « avenants » au contrat principal. Il y a lieu de créer une équipe de spécialistes chargée de traiter les compensations et de veiller à ce que la préparation des contrats de compensation bénéficient de la même attention que le contrat principal. En outre, le ministère chef de file doit indiquer clairement et par écrit, avant le début du processus d'acquisition, la répartition pré-

cise des responsabilités entre les différents ministères intéressés (s'il y en a effectivement plus d'un). Il devrait aussi exiger que des engagements clairs soient pris avant l'adjudication.

Mesures proactives que devraient prendre les entreprises de défense

Les différentes entreprises devraient appliquer intégralement les programmes de vigilance qui sont les leurs aux mécanismes de compensation ainsi qu'au personnel et aux consultants concernés. Cela ne semble pas être le cas à l'heure actuelle.

Encadré 8.2. Gestion transparente des compensations indirectes

Après avoir décidé d'imposer des compensations pour les gros contrats de matériel de défense, le gouvernement bulgare a mis en place en 2006, au sein du ministère de l'Economie et de l'énergie (MEE), une direction des programmes de compensation. Cette direction est chargée de gérer les compensations indirectes.

La direction des programmes de compensation a créé sur le site Web du MEE une page (www.mee.government.bg/offsetp/offsetp.html) qu'elle tient à jour et qui donne des informations détaillées sur les questions suivantes :

- règlements relatifs aux compensations ;
- secteurs prioritaires de l'économie dans lesquels le gouvernement s'invite à investir par le biais de compensations ;
- méthode à utiliser pour prendre en compte un projet de compensation (calcul de sa contribution – appelée avantage compensatoire – pour satisfaire les obligations en matière de compensations), selon le secteur de l'économie et le niveau technologique ;
- registre des entreprises qui se sont dites intéressées et satisfont aux critères applicables aux « bénéficiaires de compensations ». En juillet 2009, le registre comptait 64 entreprises bulgares ;
- liste des propositions de compensation approuvées par le ministère de l'Economie et de l'énergie. Cette liste comptait 24 propositions d'investissement en juillet 2009. Le public peut aussi prendre connaissance de la valeur potentielle des investissements. Les entreprises de défense peuvent choisir une de ces propositions ou davantage pour satisfaire leurs obligations en matière de compensation ;
- projets de compensation en cours, avec indication de leur valeur nette et de leurs avantages compensatoires (le coefficient multiplicateur moyen des projets, en juillet 2009, est de trois environ) ;
- liste des accords de compensation conclus avec des entreprises de défense qui fournissent des systèmes d'armes et des équipements aux forces armées bulgares et les projets de compensation correspondants. Pour chaque projet, la page Web indique la valeur nette, le coefficient multiplicateur et les avantages compensatoires, l'échéance et les étapes intermédiaires, ainsi qu'une brève description.

En outre, la page web propose des liens vers des sites qui reproduisent les rapports appropriés et les actes des conférences. Toutes les informations qui figurent sur la page Web sont en langue bulgare. On trouve également l'essentiel des informations en anglais sur le site www.mee.government.bg/eng/offsetp/offsetp.html.

Deuxièmement, les normes de conduite et les codes de déontologie des entreprises de défense devraient être étendus pour ainsi mentionner *explicitement* les compensations et la nécessité de contrôles.

Les entreprises seront peut-être entendues si elles font part aux acheteurs potentiels de leurs inquiétudes concernant les risques. Notre expérience nous a appris que les gouvernements acquéreurs profiteront sans doute de l'occasion qui leur est donnée pour formuler des demandes bien précises et définir des exigences concernant la transparence des compensations, sachant qu'ils auront le soutien d'au moins quelques-uns des soumissionnaires.

Mesures proactives que devraient prendre les associations et les organisations pangouvernementales

Transparency International a fait une constatation étonnante : les sociétés qui, par ailleurs, ont d'excellents programmes de vigilance anticorruption deviennent réticentes sur la question des compensations. Il en est de même pour les associations d'industries de défense. On trouvera ci-dessous quelques mesures constructives que le secteur de la défense pourrait prendre pour montrer l'importance qu'il accorde à cette question :

- les associations des industries de défense devraient être prêtes à définir, pour les programmes de compensation correctement contrôlés, des normes que leurs membres seront appelés à respecter ;
- elles pourraient aussi établir des directives sur les obligations de vigilance précises auxquelles devront satisfaire les courtiers. Dans ce contexte, il faut notamment prévoir que les entreprises et les courtiers sont tenus de s'assurer que les entreprises recevant les contrats de compensation n'ont pas de liens inappropriés avec des personnes en poste au gouvernement ou actives dans des partis politiques ;
- sont particulièrement concernées par ces mesures l'Association européenne de défense et l'Aerospace Industry Association des États-Unis, qui s'attachent déjà à davantage faire prendre en compte les normes anticorruption dans les marchés internationaux des armements ;
- le travail qu'accomplit l'Agence européenne de défense (AED) en ce qui concerne l'ouverture des marchés de défense en Europe est excellent. Cependant, son attitude vis-à-vis des compensations est contradictoire, confuse et peu convaincante. Son code de conduite actuel laisse particulièrement à désirer, et le plus étonnant est qu'il ne fait absolument pas état des risques de corruption. L'AED devrait envisager de créer une nouvelle équipe chargée des compensations qui examinerait surtout la façon de développer l'intégrité dans les appels d'offres, ainsi que dans la mise en œuvre des programmes de compensation.

Mesures proactives que devraient prendre la société civile et les médias

Les compensations sont restées un sujet « secret » malgré les risques décrits ci-dessus. Il est clairement indispensable que les organisations de la société civile qui favorisent la bonne gouvernance et la transparence interviennent davantage dans ce domaine. Il faut encourager les gouvernements qui ont pris des mesures pour que la question des compensations soit débattue.

Étant donné la place de plus en plus importante qu'occupent les compensations et leur extension à d'autres domaines commerciaux, il importe, au nom de la bonne gouvernance, que cette question soit plus largement étudiée dans les pays.

Conclusions

Les compensations constituent un risque majeur de corruption. Elles sont susceptibles d'influencer les décisions quant aux besoins en matière de défense et sont un moyen commode de récompenser des entreprises et des personnes. Elles sont presque totalement opaques, et l'absence de réglementation ne manque pas d'étonner.

On constate une évolution positive dans le comportement du secteur de la défense et des pouvoirs publics, qui sont désormais plus volontiers prêts à lutter contre le risque de corruption. Toutefois, la corruption liée aux transactions de compensation ne semble intéresser pratiquement personne. Les pouvoirs publics feraient bien d'éliminer ce risque ; en effet, en renonçant aux compensations, ils pourraient peut-être obtenir des conditions plus avantageuses. Lorsqu'il n'est pas possible d'appliquer cette solution, les pouvoirs publics et les entreprises peuvent, sans trop de difficultés, prendre les mesures nécessaires pour rendre ces transactions plus transparentes et moins exposées à la corruption.

Chapitre 9

Opportunités et risques liés à l'externalisation, à la privatisation et aux partenariats public-privé dans le domaine de la défense

Introduction

Nombre des enseignements pertinents pour enrayer la corruption dans les marchés de défense s'appliquent également aux accords contractuels moins traditionnels que sont l'externalisation (« consultation des acteurs du marché » et « mise en concurrence des fournisseurs »), la privatisation et les partenariats public-privé. Deux constantes sont déterminantes dans ce domaine, à savoir les notions de concurrence durable et de contrôle indépendant. L'application de ces deux enseignements et l'utilisation conjointe d'un éventail d'outils visant à renforcer l'intégrité, la transparence la responsabilité dans chaque pays peuvent réduire la corruption en augmentant les coûts auxquels s'exposent les fonctionnaires qui seraient tentés de s'y livrer.¹

De nos jours, les ministères de la défense sont préoccupés par deux critères :

- l'efficacité, qui consiste à constituer des forces armées qui sont le mieux à même de répondre aux besoins de la sécurité collective et nationale ;
- l'efficience, qui consiste à utiliser au mieux des budgets limités.

Il apparaît nécessaire, dans le contexte budgétaire actuel, de repenser la manière dont la défense gère ses activités, et la solution au défi à relever pour rationaliser les institutions de défense et les rendre plus efficaces et plus efficaces a été de se tourner vers le secteur privé.

En effet, les pays membres et les pays partenaires de l'OTAN font de plus en plus appel au secteur privé pour réaliser trois objectifs :

1. fournir des armes et un soutien (externalisation) ;
2. accroître les recettes en vendant des équipements et des infrastructures excédentaires devenues sans emploi (privatisation) ; et, en particulier, lorsque les budgets sont très serrés ;
3. Inciter le secteur privé à investir dans les projets et activités de défense (partena-

¹ Djankov Simeon et Murrell Peter, « Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey » in *Journal of Economic Literature*, 40 :3, septembre 2002, p. 739–92.

riats public-privé).

L'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé offrent des possibilités considérables d'amélioration de l'efficacité et de l'efficacé mais présentent également une face sombre, la corruption. Pour que ces trois formes de contrats produisent les résultats escomptés, il faut donc trouver un équilibre délicat entre un leadership éclairé et éthique, des institutions fortes (marchés concurrentiels, règles et réglementations claires, systèmes judiciaire et juridique compétents) et un contrôle efficace (capacités de mesure et de suivi/vérification) pour dissuader la corruption sans saper l'efficacité et l'efficacé. Disposer à la fois des fondements de l'intégrité et d'institutions solides garantit que l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé produiront les meilleurs résultats possibles.

Dans l'idéal, l'objectif de chaque pays membre et pays partenaire de l'OTAN serait de trouver une combinaison optimale d'initiatives pour développer l'intégrité, accroître la transparence et améliorer la responsabilité, en coopération avec d'autres pays membres

Encadré 9.1. Modes de gestion possibles

Externalisation : les activités de l'Organisation sont sous-traitées à des prestataires ou des fournisseurs spécialisés dans les domaines concernés (en général d'une façon concurrentielle).

Mise en concurrence des fournisseurs : les prestataires publics et privés sont mis en concurrence (on parle également de « consultation des acteurs du marché »).

Privatisation : les biens d'équipement, les infrastructures et le personnel des institutions publiques sont repris par le secteur privé (dans le cadre d'une mise en concurrence ou d'un contrat conclu avec un prestataire unique).

Partenariat public-privé : accord de coopération entre le secteur public et le secteur privé qui repose sur les compétences de chaque partenaire et a pour but de répondre de façon optimale à des besoins publics clairement définis par une répartition judicieuse des ressources, des risques et des bénéfices. On s'efforce d'associer le secteur public et le secteur privé dans ce qu'ils ont de meilleur, soit en mettant en concurrence plusieurs fournisseurs, soit en concluant un contrat avec un fournisseur unique. L'initiative de financement privé est un exemple de partenariat public-privé. Dans ce cas particulier, les investissements publics ne sont pas financés par le gouvernement mais par le secteur privé, en échange d'une partie des économies réalisées ou d'une garantie de commandes de la part des pouvoirs publics.

L'État entrepreneur (« franchisage ») : un organisme public se spécialise dans une fonction particulière et fournit les prestations correspondantes à d'autres organismes publics, voire au secteur privé, toujours dans le cadre d'une mise en concurrence de plusieurs fournisseurs ou d'un contrat conclu avec un fournisseur unique.

Sources : Gansler Jacques S. et Lipitz Roger C., *Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider*, New Ways to Manage Series, IBM Endowment for the Business of Government, Arlington, 2003, p. 10, www.businessofgovernment.org/pdfs/Gansler_Report.pdf ; The Canadian Council for Public-Private Partnerships, www.pppcouncil.ca .

et partenaires, pour réduire les risques de corruption liés à l'externalisation, à la privatisation et aux partenariats public-privé. Des initiatives coordonnées de lutte contre la corruption, comme les pactes d'intégrité Défense de Transparency International (voir les chapitres 7 et 17), encouragent les principaux acteurs à prendre des engagements crédibles, ce qui renforce l'efficacité et l'efficacité des obligations en matière de sécurité nationale et collective.

Risques de corruption liés à la décision « faire ou faire faire »

Tout ministère de la Défense est confronté à la question « faire ou faire faire ? » pour ce qui est des équipements, des infrastructures, des fournitures et des services de soutien. En clair, doit-il prendre en charge lui-même davantage d'activités de défense (faire) ou en transférer au secteur privé (faire faire) ?

Pour être en mesure de prendre cette décision, deux étapes décisives doivent être franchies : un examen de l'efficacité et un examen de l'efficacité. Le processus de la revue quadriennale de défense (États-Unis) ou le processus de réalignement et de fermeture de bases (BRAC) qui s'y rapporte sont deux exemples d'examen de l'efficacité. Dans ce type d'examen, on évalue, en coopération avec les membres de l'Alliance et leurs partenaires, si la taille et la composition des infrastructures de défense et des activités de soutien sont bien adaptées aux menaces existantes et émergentes. Les examens de l'efficacité, quant à eux, ont pour but d'étudier les possibilités de réduire les coûts et/ou d'améliorer les résultats compte tenu des capacités et de la structure de forces jugées nécessaires.

Encadré 9.2. « Infrastructures » militaires et différents modes de gestion possibles

Par « infrastructures » militaires, on entend généralement :

- les acquisitions
- la logistique centrale
- le personnel central
- les communications
- la gestion des forces
- les installations
- les fonctions médicales
- la science et la technologie
- la formation et l'entraînement.

Les trois modes de gestion examinés dans le présent chapitre sont utilisés par les militaires dans le monde entier. Par exemple :

- l'externalisation est utilisée pour des prestations de logistique ;
- les partenariats public-privé sont utilisés pour les logements militaires (installations) ;
- la privatisation est utilisée pour assurer de nombreuses fonctions médicales.

Les examens de l'efficacité permettent de classer les actifs et les activités en deux catégories : « nécessaires » et « superflus ». Les infrastructures et les activités de soutien superflues peuvent faire l'objet d'une cession ou d'une privatisation. Les actifs et les activités nécessaires peuvent eux-mêmes être classés en deux sous-catégories : ceux qui sont « intrinsèquement publics » et ceux dont la nature est davantage « commerciale ».

La circulaire A-76 du Bureau de la gestion et du budget (États-Unis) définit une « activité intrinsèquement publique » comme suit :

...une activité si intimement liée à l'intérêt général qu'elle doit être accomplie par des employés de l'État. Ces activités nécessitent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire important lorsque l'autorité de l'État est appliquée et/ou lorsque des décisions sont prises pour son compte.²

La « consultation des acteurs du marché » et la « mise en concurrence des fournisseurs » peuvent aider l'État à déterminer si des infrastructures commerciales et des activités de soutien pourraient faire l'objet d'une externalisation. Quand les contraintes budgétaires limitent les investissements de défense, les partenariats public-privé (PPP) peuvent quant à eux permettre à l'État de tirer profit des infrastructures, des technologies, des capacités ou des financements du secteur privé pour améliorer des activités intrinsèquement publiques ou des activités commerciales qui ont été conservées (voir figure 9.1). Le terme « initiative de financement privé » (IFP) est utilisé au Royaume-Uni.

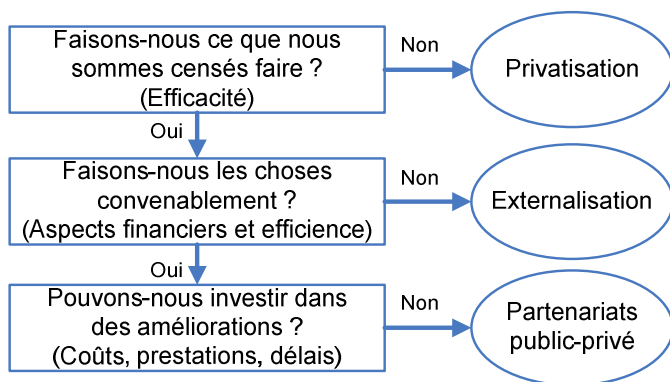


Figure 9.1: Schéma de décision pour les activités de défense

Pour évaluer l'efficacité, l'État doit appliquer des critères de mesure internes lui permettant de comparer les coûts internes à ceux des fournisseurs de capacités et de services de défense présents sur le marché. Il devrait donc passer à une forme d'évaluation des coûts par activité afin de déterminer la totalité des coûts associés à une fonction publique. Ce coût « total » doit inclure tous les coûts « indirects » liés à l'exercice de ladite fonction, notamment de nombreux coûts qui ne sont pas pour l'instant imputés à cette

² Daniels Mitchell E. Jr., *Circular A-76 Revised*, US Office of Management and Budget, Washington, DC, 29 mai 2003, www.whitehouse.gov/omb/circulars/a076/a76_rev2003.pdf.

Encadré 9.3. Avantages de la mise en concurrence des acteurs publics et privés

« Consultation des acteurs du marché » par le Ministère de la défense britannique :

- de l'exercice 1987 à l'exercice 1992, le ministère de la Défense a soumissionné 246 activités et les économies réalisées la première année ont été en moyenne de 24 pour cent.

En 1966, le Bureau américain de la gestion et du budget (OMB) a publié la circulaire A-76 (*Performance of Commercial Activities*), qui définissait la politique relative à l'acquisition d'activités commerciales. En 1979, l'OMB a publié des procédures permettant de réaliser des études de coûts dans le cadre de la circulaire A-76 et de déterminer si les activités commerciales devraient être menées par le gouvernement, par un autre organisme fédéral ou par le secteur privé. L'objectif de la circulaire A-76 est de fournir une procédure « équitable » de mise en concurrence des acteurs publics et privés, le but étant de déterminer la méthode présentant le meilleur rapport coût-efficacité pour l'obtention de services disponibles sur le marché.

- De l'exercice 1979 à l'exercice 1996, l'armée américaine a réalisé 486 comparaisons de coûts. Les offres publiques étaient meilleures dans 240 cas, les offres privées dans 228. Les économies réalisées se sont élevées en moyenne à 28 pour cent des coûts existant avant la mise en concurrence, soit une économie globale de 4 milliards d'USD sur la période considérée.
- De l'exercice 1978 à l'exercice 1992, le Département de la défense a organisé 2 000 appels d'offres, et les économies ainsi réalisées se sont élevées en moyenne à 30 pour cent.

À l'heure actuelle, pour qu'une étude soit menée dans le cadre de la circulaire A-76, un organisme public doit élaborer un énoncé des travaux à réaliser, préparer une estimation des coûts internes au service public reposant sur une analyse de l'organisation la plus efficiente pouvant accomplir le travail, inviter le secteur privé à soumettre des offres pour le travail à réaliser, et comparer l'estimation des coûts avec l'offre la moins-disante et l'offre la mieux-disante du secteur privé. Le gouvernement se tourne vers le secteur privé si l'offre est, par rapport à l'estimation des coûts internes, inférieure de 10 pour cent des coûts directs de personnel ou de 10 millions d'USD sur la période d'exécution spécifiée. La durée fixée pour les comparaisons de coûts est de 24 mois pour des soumissions concernant une seule fonction et de 48 mois pour des soumissions impliquant plusieurs fonctions.

À la fin des années 1990, l'OMB a estimé que les études menées dans le cadre de la circulaire A-76 avaient permis de réaliser des économies d'environ 9,2 milliards d'USD sur les coûts de fonctionnement du Département de la défense entre 1997 et 2005, et de 2,8 milliards d'USD après 2005 (économies annuelles récurrentes).

Source : Gansler et Lipitz, *Moving Toward Market-based Government*, 2003.

dernière, comme la gestion financière, le soutien juridique, la gestion du personnel, etc.³ Cela étant, lorsqu'il fait un calcul prévisionnel des coûts liés à une externalisation ou à des partenariats public-privé, l'État doit tenir compte non seulement des coûts d'obtention des

³ Gansler et Lipitz, *Moving Toward Market-Based Government*, 2003, p. 11.

produits et services prévus au contrat, mais aussi des coûts imputables à la rédaction, au suivi et à la gestion dudit contrat, sachant qu'il peut être confronté à une augmentation ultérieure des coûts due à sa dépendance croissante vis-à-vis du fournisseur choisi. Enfin, les risques de corruption doivent être traités à un stade précoce du processus d'évaluation, car ils peuvent accroître considérablement les coûts de la passation des marchés et ruiner la confiance des administrés dans l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé.⁴

La mise en concurrence des acteurs publics et privés doit toujours être structurée de manière à ce qu'il soit tenu compte des besoins de l'État en termes de prestations durables, fiables et de qualité, ainsi que de la possibilité de faire des économies et du risque de corruption. Les examens d'efficacité peuvent encourager l'innovation et l'investissement. Que les soumissionnaires retenus soient publics ou privés, les responsables du Département de la défense ont noté que des économies de 20 pour cent ou plus ne sont pas rares. Cela montre que la mise en concurrence des fournisseurs, lorsqu'elle est encadrée correctement, peut augmenter l'efficacité, réduire la corruption et améliorer les résultats des activités de défense.⁵

Risques de corruption liés à l'externalisation, à la privatisation et aux partenariats public-privé

La vente (par la privatisation ou la cession) d'actifs superflus permet aux gouvernements de se concentrer sur des activités essentielles et de réduire les subventions coûteuses et la pression fiscale sur les contribuables. La mise sur le marché des biens et activités de défense superflus peut créer de nouveaux débouchés commerciaux pour le secteur privé. Elle peut également accroître les recettes publiques, qui permettront de recapitaliser les activités de défense ou de réduire les déficits budgétaires. Les privatisations par coupons, quant à elles, encouragent l'actionnariat et l'esprit d'entreprise pour exploiter des biens et des activités qui bénéficient aux actionnaires.

De nombreux programmes d'externalisation, de privatisation et de partenariats public-privé poursuivent les objectifs suivants :

- améliorer l'efficacité et réduire le niveau des emprunts publics (économies) ;
- améliorer l'efficacité (dynamiser les résultats) ;
- encourager l'actionnariat ;
- utiliser les recettes des mises sur le marché pour recapitaliser les activités de défense ou réduire l'endettement public ;
- se concentrer sur les activités essentielles.

⁴ Melese François, Franck Raymond, Angelis Diana et Dillard John, « Applying Insights from Transaction Cost Economics to Improve Cost Estimates for Public Sector Purchases: The Case of U.S. Military Acquisition » in *International Public Management Journal*, 10 :4, octobre 2007, p. 357–85.

⁵ Commercial Activities Panel, *Improving the Sourcing Decisions of the Government*, Government Accounting Office, Washington, DC, 2002.

Encadré 9.4. Exemples choisis d'externalisation, de privatisation et de partenariats public-privé

Les sites utilisés par les forces armées australiennes sont gérés de manière centralisée par la *Defence Estate Organization* (DEO). La mission de la DEO est de gérer ces actifs en appliquant des principes de gestion qui optimisent les recettes publiques. De nombreux bâtiments et une grande partie des terrains militaires ont été vendus, après quoi les forces armées en sont devenues locataires. La privatisation des actifs et la cession des biens sous-utilisés ou inutilisés augmentent les recettes.

Les sites utilisés par les forces armées polonaises sont gérés par la *Military Property Agency*. Sa mission est de vendre tous les biens militaires redondants, des matériels aux anciennes infrastructures militaires. Tous les profits tirés des ventes vont directement au ministère de la Défense, qui les utilise pour moderniser les forces armées polonaises.

Source : Bonn International Centre for Conversion (BICC), Conversion Survey 2001 – Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization, NOMOS, Allemagne, 2001.

Encadré 9.5. Critères de détermination de la valeur militaire retenus dans le cadre du processus BRAC des États-Unis

La commission BRAC a utilisé des critères qui étaient totalement transparents pour toutes les parties prenantes et le grand public. Par exemple, la commission a examiné :

- les besoins liés aux missions actuelles et futures et l'impact sur l'état de préparation opérationnelle de toutes les forces relevant du Département de la défense ;
- la disponibilité et l'état des terrains, des infrastructures et des espaces aériens correspondants dans les localités d'accueil actuelles et envisagées ;
- la capacité à gérer les imprévus, la mobilisation et les besoins futurs de toutes les forces armées dans les localités d'accueil actuelles et envisagées ;
- les conséquences sur les coûts et les effectifs, etc.

Un processus d'externalisation, de privatisation et de partenariats public-privé transparent et concurrentiel peut apporter de nombreux avantages aux pouvoirs publics, mais les risques sont également non négligeables.

Le premier risque est le suivant : si des biens, des activités ou des ressources (terrains, personnel, capital, etc.) présentent un intérêt suffisant pour le secteur privé, certains acteurs privés pourraient être tentés d'influencer les autorités publiques pour faire pencher la décision en faveur de l'externalisation, de la privatisation ou des partenariats public-privé. Le risque est qu'en exerçant un lobbying licite et en proposant des pots-de-vin ou des faveurs, ceux qui cherchent à imposer leurs choix essaieront d'influer sur le processus bureaucratique et politique afin que des biens attrayants soient considérés comme « superflus » pour les forces armées futures et finissent par être transférés à des intérêts privés par la privatisation. Autre possibilité, une influence bureaucratique et politique licite

ou illicite pourrait être utilisée pour « acheter » des possibilités d'externalisation et de partenariats public-privé intéressantes.

Un autre facteur présente un risque tout aussi important. Les ministères de la Défense sont souvent soumis à une pression intense de l'opinion publique et à un lobbying (licite ou illicite) non moins appuyé des États, des villes, des localités et de certains milieux d'affaires, désireux d'empêcher les fermetures de bases ou le transfert de biens par le biais de la privatisation, de l'externalisation ou des partenariats public-privé, ceux-ci pouvant s'accompagner d'une perte de recettes et d'emplois – même si ces biens ou activités ne sont plus nécessaires pour la sécurité nationale.

Au cours des dernières décennies, les États-Unis ont assez bien réussi à gérer ces risques antagoniques. Dans le cadre de plusieurs examens récents de l'efficacité des infrastructures de défense et des activités de soutien, les autorités américaines ont mis en place une commission indépendante chargée du réalignement et de la fermeture de bases (BRAC) (voir l'encadré 9.6 pour de plus amples informations). Une innovation importante a permis de réduire les activités de lobbying licite et de trafic d'influence illicite : les recommandations de la commission ne pouvaient pas être modifiées et n'étaient pas négociables. Dès lors qu'elles étaient présentées au président et au Congrès, elles ne pouvaient qu'être approuvées ou rejetées, dans leur intégralité.

Plusieurs méthodes permettent de mettre en œuvre une externalisation, une privatisation et des partenariats public-privé :

1. l'attribution d'un marché de gré à gré ou la vente directe à un investisseur stratégique, ou la formation d'une coentreprise avec celui-ci ;
2. l'organisation d'enchères sous pli cacheté ou en ligne en vue de vendre des biens (ou d'attribuer des contrats) au mieux (ou au moins) disant ;
3. dans le cas d'une privatisation : premier appel public à l'épargne, distribution de coupons ou ventes directes au public, plans d'acquisition d'actions par le personnel des employés et/ou rachats d'entreprises par les cadres, ou une combinaison de ces différentes possibilités.

Chacune de ces méthodes est exposée à la corruption.

La corruption est souvent initiée par un soumissionnaire (qui offre un paiement illégal pour influencer un résultat, il s'agit bien de corruption) ou par un fonctionnaire (qui exige un paiement pour influencer un résultat, on parle alors d'extorsion). Comme le fait remarquer Mme Rose-Ackerman, « ... une société peut payer pour faire partie de la liste des soumissionnaires présélectionnés ou limiter leur nombre. Elle peut payer pour obtenir une sous-évaluation des biens publics qui seront loués ou vendus, ou pour être favorisée dans le processus de sélection ... les sociétés qui versent des pots-de-vin espèrent non seulement remporter le contrat ou ... les enchères, mais aussi obtenir des subventions inefficaces, des avantages monopolistiques et un relâchement de la réglementation à l'avenir ». ⁶ Par ailleurs, plus le risque de corruption est grand, plus il est difficile d'attirer les investis-

⁶ Rose-Ackerman Susan, *When is Corruption Harmful*, World Bank, Washington, DC, 1996.

sements directs étrangers et les nouvelles technologies, moins il y a de concurrents, et pires sont les résultats.

Encadré 9.6. Faits de corruption dans les privatisations de masse

Suite aux programmes de privatisation par coupons mis en œuvre dans plusieurs pays, des directeurs ou des actionnaires ayant une participation importante dans des sociétés ont essayé de prendre le contrôle de celles-ci par des moyens divers. L'un de ces moyens, qui s'exerce au détriment des actionnaires d'origine, s'appelle la « dilution ». Cette pratique consiste à émettre de nouvelles actions à des niveaux qui entraînent la dilution du capital par action des autres actionnaires. Le phénomène de dilution est courant, à des degrés divers, dans la plupart des pays. Il se produit par exemple à chaque fois qu'une société donne à ses cadres des options qui leur permettent d'acquérir des actions futures à des prix considérablement inférieurs aux prix du marché.

Conseils concernant le personnel de l'agence pour la privatisation et du fonds de privatisation visant à réduire le risque de corruption :

- s'assurer que le personnel de l'agence pour la privatisation et du fonds de privatisation a bénéficié d'une formation complète et adéquate, en amont et en aval du processus, à intervalles réguliers, qu'il est supervisé avec efficacité et protégé comme il convient contre les influences corruptrices ;
- veiller à ce que les agents de l'agence pour la privatisation et du fonds de privatisation déclarent, à intervalles réguliers, leurs revenus, leurs biens et les conflits d'intérêt auxquels ils pourraient être soumis ;
- veiller à l'adéquation des structures de paiement des agents de l'agence pour la privatisation et du fonds de privatisation ;
- s'assurer que les règles relatives au conflit d'intérêt sont claires pour les agents des deux institutions. Il convient d'éviter en particulier que des agents soit nommés non pas en fonction de leur mérite (compétences et expérience) mais en raison de leurs accointances politiques ;
- exiger des engagements éthiques (« Je n'accepterai et ne solliciterai personnellement aucun pot-de-vin, je ne tolérerai pas la corruption d'autres personnes, et je déclarerai spontanément tout conflit d'intérêt potentiel ») de la part des agents associés à la prise de décision au cours du processus de privatisation ;
- s'assurer que l'institution chargée de la privatisation emploie des experts indépendants extérieurs pour les décisions techniques pour lesquelles elle ne dispose pas des compétences nécessaires ;
- mettre en place durablement des règles appropriées de rotation du personnel (aucun agent ne peut occuper un poste sensible suffisamment longtemps pour nouer des relations ou des liens de dépendance inappropriés avec des corrupteurs potentiels) ;
- obliger tous les agents des deux institutions, ainsi que tous les autres responsables associés aux questions liées à la privatisation, à déclarer aux autorités compétentes tout fait de corruption présumé ou avéré, que le corrupteur soit un responsable ou une personne privée, et assurer la protection des dénonciateurs.

Lorsque la privatisation est gérée par des ministères techniques plutôt que par une agence pour la privatisation spécifique, s'assurer que toutes les protections recommandées ci-dessus pour l'agence pour la privatisation s'appliquent *mutatis mutandis* aux responsables et aux agents concernés de ces ministères techniques.

Sources : Wiehen Michael H., *Avoiding Corruption in Privatization : A Practical Guide*, GTZ, Allemagne, 2004 ; Extraits de *Division 42 Sector Project : Development and Testing of Strategies and Instruments for the Prevention of Corruption*, p. 20–25, www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf ; Miller Jeffrey, « Evaluation of Mass Privatization in Bulgaria », William Davidson Institute Working Paper n°814, mars 2006.

Il peut être utile de pouvoir compter sur une institution centrale indépendante de lutte contre la corruption qui contrôle les procédures non traditionnelles de passation des marchés, y compris l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé. Ce type d'institution devrait être capable d'enquêter sur des faits de corruption et d'engager des poursuites, avec le soutien appuyé des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Conclusions

Les risques de corruption dépendent non seulement de l'environnement concurrentiel et des méthodes choisies pour externaliser, privatiser ou établir des partenariats public-privé, mais aussi de l'intégrité des fonctionnaires et des fournisseurs privés, ainsi que de la transparence et de la responsabilité des mécanismes de gouvernance et des institutions.

Le risque de corruption peut être considérablement réduit grâce aux pactes d'intégrité mis au point par Transparency International. Ces pactes exigent que tous les participants s'engagent à respecter des accords contractuels transparents, ce qui implique un suivi et un contrôle de la part de la société civile.

Encadré 9.7. Principes d'une approche axée sur le marché pour l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé

Gansler et Lipitz (2003) énoncent les quatre principes d'une approche axée sur le marché pour l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé :

1. la clé du succès est de passer d'une situation de monopole à un environnement concurrentiel ;
2. l'objectif de la mise en concurrence doit être la recherche des « meilleures prestations », et pas simplement du prix le plus bas ;
3. un gouvernement qui sous-traite une activité n'abandonne pas pour autant ses responsabilités en matière de gestion ;
4. il est essentiel d'établir des indicateurs de performance et de coût, qui feront l'objet d'un suivi constant et de rapports réguliers.

Source : Gansler et Lipitz, *Moving Toward Market-based Government*, 2003, p. 9–11.

Les accords sur les codes de conduite ont une influence encore plus grande. En effet, ils exigent que les fonctionnaires et les fournisseurs privés promettent de s'abstenir de toute activité de corruption et, surtout, qu'ils soient tenus responsables en cas de violations. Les parties s'entendent à l'avance sur des sanctions spécifiques, notamment la perte du contrat, la confiscation du cautionnement de soumission, la demande de réparation du préjudice subi et l'inscription sur liste noire des soumissionnaires. Des organisations comme l'OCDE, l'OSCE, l'UE et la Banque mondiale ont élaboré des réglementations anticorruption qui peuvent renforcer les pactes d'intégrité et comprennent des règles claires demandant aux hommes politiques et aux responsables publics de déclarer leurs biens, leurs revenus et les conflits d'intérêt auxquels ils pourraient être soumis.

En conclusion, l'utilisation optimale des ressources de défense impose souvent de recourir à l'externalisation, à la privatisation et aux partenariats public-privé. Nombre des enseignements pertinents pour enrayer la corruption dans les marchés de défense traditionnels s'appliquent également aux accords contractuels « non traditionnels ». Les constantes déterminantes dans ce domaine sont les notions de concurrence durable, de transparence des accords contractuels et de contrôle indépendant. L'application de ces enseignements et l'utilisation conjointe d'un éventail d'outils visant à renforcer l'intégrité, la transparence et la responsabilité dans chaque pays peuvent limiter la corruption en réduisant les avantages et en augmentant les coûts pour ceux qui s'y livreraient.

Encadré 9.8. Éviter la corruption dans le cadre de la privatisation

Indicateurs de risque de corruption :

- influence injustifiée du secteur privé sur le parlement/le corps législatif, favorisée également par l'absence de lois et de procédures appropriées encadrant le financement des campagnes électorales ;
- absence de transparence de l'administration publique en général, et opacité du processus décisionnel du gouvernement, sans information du public ;
- accès inadéquat du grand public (y compris la société civile) aux informations relatives aux programmes, aux processus et aux décisions des organismes publics ; absence de possibilité de débat public autour des décisions et des programmes du gouvernement, et absence de possibilités pour le public et la société civile de participer à l'élaboration d'une stratégie et d'une politique de privatisation, voire d'une législation, d'institutions et de programmes dans ce domaine ;
- absence :
 - d'un système de contrôle efficace (par le parlement, l'administration et/ou des institutions indépendantes externes) du programme de privatisation ;
 - de systèmes de redevabilité et de mécanismes de vérification pour les hommes politiques et les responsables associés au programme de privatisation ;
 - de possibilités pour le public ou les responsables de signaler, de manière confidentielle ou anonyme, des faits présumés de corruption ;

- de procédures pénales, civiles et disciplinaires à l'encontre des hommes politiques et des responsables qui ont déjà été impliqués dans des affaires de corruption ou qui ont été soupçonnés de faits de corruption ;
- d'instruments et d'institutions pour l'application de sanctions pénales efficaces, et application inefficace des sanctions existantes ;
- de règles nationales concernant la déclaration publique des biens, revenus et conflits d'intérêt potentiels, applicables aux hommes politiques et aux responsables publics associés aux décisions de privatisation ;
- de médias indépendants et courageux ;
- d'instruments et d'institution de gouvernance d'entreprise ;
- maintien à des postes stratégiques d'hommes politiques et de responsables, malgré des conflits d'intérêt évidents (et éventuellement malgré des accusations portées et/ou des condamnations prononcées pour des faits de corruption passés).

Système de contrôle et de vérification pour la lutte contre la corruption :

- mettre en place durablement des systèmes et des fonctions efficaces de contrôle et de vérification (vérifications internes et externes, contrôle parlementaire, etc.) pour toutes les décisions de l'agence pour la privatisation et du fonds de privatisation, notamment les décisions de politique générale et les décisions spécifiques à une entreprise :
 - les institutions publiques de contrôle et de vérification doivent avoir un droit de regard sur toutes les décisions de privatisation, qu'elles soient prises par l'Agence pour la privatisation ou ailleurs ;
 - les évaluations des institutions de contrôle et de vérification doivent être totalement transparentes ;
 - il faut s'assurer que tous les rapports faisant état de violations ou d'un non-respect des règles font l'objet d'un suivi adéquat et débouchent sur des mesures correctives et des améliorations ;
 - il faut donner à la société civile associée au suivi et au contrôle de la privatisation un accès à tous les documents pertinents, y compris aux documents en principe confidentiels, à condition qu'elle s'engage à en respecter la confidentialité, sauf quand des violations sont détectées et non suivies de mesures correctives ;
- assurer le bon fonctionnement des institutions et des instruments de contrôle et de vérification appropriés ainsi que le suivi de celui-ci. Faire en sorte que les hommes politiques et les responsables qui ont violé les lois et les règles soient sanctionnés par des mesures disciplinaires, civiles et pénales, notamment :
 - des mesures disciplinaires, en particulier la destitution et la non-éligibilité à des fonctions publiques futures ;
 - la confiscation des biens obtenus illégalement ;
 - la demande de réparation du préjudice subi ;
 - la détention et le paiement d'amendes.

Source : Wiehen Michael H., *Avoiding Corruption in Privatization: A Practical Guide*, GTZ, Allemagne, 2004, www.u4.no/document/literature/gtzcorruptionandprivatization.pdf.

Encadré 9.9. Transparence des partenariats public-privé

Le Conseil canadien pour les partenariats public-privé (<http://www.pppcouncil.ca>), créé en 1993, est une organisation financée par ses membres et composée de représentants des secteurs public et privé. Le Conseil, qui défend le concept des partenariats public-privé, mène des travaux de recherche, publie des résultats, anime diverses instances de débat, parraine une conférence annuelle sur des thèmes liés aux partenariats public-privé (nationaux et internationaux) et récompense par des prix les partenariats public-privé les mieux réussis.

Le Conseil, qui fait autorité au plan national dans le domaine des partenariats public-privé, aide les responsables politiques et les décideurs à rechercher et à établir des partenariats avec le secteur privé. Il s'efforce par ailleurs de donner l'occasion au secteur privé de travailler avec les gouvernements sur des projets de partenariats public-privé, qu'il s'agisse de simples contrats ou de privatisations complètes.

Le Conseil encourage l'établissement de ces partenariats et fournit des informations les concernant. Il s'emploie aussi à stimuler le dialogue entre les décideurs du secteur public et du secteur privé sur le financement et l'exécution des services publics, il sensibilise le public à cette thématique, il mène des recherches objectives sur des questions essentielles qui ont une incidence sur l'utilisation efficace des partenariats, et il publie des articles scientifiques, des études de cas, des directives, des enquêtes d'opinion et des inventaires nationaux sur des thèmes majeurs ayant trait aux partenariats public-privé.

Par souci de transparence, le Conseil gère une base de données à accès libre des projets réalisés dans le cadre des partenariats public-privé intitulée « PPP Project Tracker », elle peut être consultée à l'adresse suivante : www.pppcouncil.ca/resources_project_tracker.asp). Elle présente des projets qui sont en phase de proposition, des projets récemment réalisés et des projets annulés. Pour chaque projet en cours, le public peut accéder aux informations suivantes : intitulé du projet, brève description, coût total du projet, modèle utilisé pour le partenariat public-privé, durée du projet, phase actuelle et phase suivante du projet, site web fournissant des informations supplémentaires, et point de contact.

En mai 2009, le ministre de la Défense du Canada a annoncé qu'un grand projet d'infrastructure dans le domaine de la sécurité ferait l'objet d'une passation de marché dans le cadre d'un partenariat public-privé. Les fournisseurs devront détenir une habilitation de sécurité, mais l'avis de marché est néanmoins publié sur le site web du Conseil.

On trouvera de plus amples informations sur les modèles de partenariat public-privé à l'adresse : http://www.pppcouncil.ca/aboutPPP_definition.asp.

Recommandations :

- Élaborer des orientations, des politiques, des budgets et des processus de décision clairs et transparents dans le domaine de la défense ainsi que des critères de mesure de la performance.
- Réaliser des évaluations périodiques de l'efficacité avec laquelle l'institution de défense met à disposition les capacités de défense, depuis les capacités de soutien telles que le développement et l'entretien des infrastructures, l'aide médicale, etc., jusqu'aux services d'appui tactique tels que le ravitaillement en vol, l'appui

aux forces déployées, etc. Incorporer ces évaluations dans les revues de défense stratégique ou les processus analogues.

- Réaliser des évaluations périodiques de l'efficience avec laquelle l'institution de défense (ou un autre prestataire dans le cadre, par exemple, d'une externalisation ou de partenariats public-privé) met à disposition les capacités de défense, en tenant compte du rapport coût-efficacité ainsi que de la nécessité pour l'État d'obtenir des prestations durables, fiables et de qualité élevée.
- Fournir des règles et des réglementations économiques et juridiques claires et appliquées avec efficacité, pour ce qui concerne l'externalisation, la privatisation et les partenariats public-privé.
- Prendre des dispositions pour que le fonctionnement des structures bureaucratiques, judiciaires et législatives soit transparent et efficace, en utilisant notamment les vérifications internes et externes, le contrôle parlementaire et l'accès du public aux informations (en tenant dûment compte de la confidentialité de certaines d'entre elles).

Chapitre 10

Utilisation des équipements et des infrastructures excédentaires

Durant le processus d'adaptation à l'environnement de sécurité de la période qui a succédé à la Guerre froide, les pays situés de part et d'autre de la ligne qui séparait le monde en deux blocs ont réduit leurs effectifs militaires de manière significative, et quantités de systèmes d'armes, d'équipements, de munitions et de sites militaires sont devenus inutilisés. À l'ouest de la ligne de démarcation, les institutions de défense ont dû surmonter certaines difficultés, mais les mécanismes de bonne gestion de la défense, associés au contrôle parlementaire et à la prise en compte de l'intérêt de la société ont permis de maîtriser le problème. À l'est de cette ligne en revanche, les pays ont été confrontés à la question des excédents militaires, parallèlement à l'introduction de l'économie de marché et des principes démocratiques, dans un contexte marqué par des conflits brûlants sur leurs territoires ou à proximité, une transparence très limitée et, globalement, des institutions démocratiques très fragiles.

Sans surprise, les institutions de défense d'Europe orientale, d'Europe du Sud-Est et d'ailleurs n'ont pas pu gérer efficacement cet héritage et rencontrent encore de nombreux problèmes. Premièrement, conserver des excédents est très coûteux. Deuxièmement, une protection, un entreposage et une manutention insuffisants des excédents, s'ils ne sont pas protégés, entreposés et manipulés correctement, constituent une menace directe pour la vie des soldats, des employés et des personnes travaillant et vivant dans les communautés avoisinantes ainsi que pour l'environnement, et accroissent le risque que ces matériels fassent l'objet d'un trafic illicite et que, échappant à tout contrôle, ils se retrouvent aux mains de criminels, voire de terroristes. Enfin, l'absence de transparence et de responsabilité en matière de gestion de ces excédents entraîne des risques très élevés de corruption.

Le présent chapitre examine ces trois groupes de problèmes et présente des exemples de bonnes pratiques pour les résoudre. La dernière partie comprend une liste de recommandations dont la mise en œuvre peut diminuer le risque de corruption lié à l'utilisation d'excédents militaires.¹

Le gaspillage de ressources

Les coûts liés à l'élimination du matériel de défense devenu redondant peuvent être considérables, mais la conservation des systèmes d'armes, équipements, munitions et in-

¹ Ici, le terme « utilisation » désigne l'élimination du matériel et des infrastructures excédentaires de l'institution de défense par la vente, l'échange, le don, la conversion, la destruction ou d'autres moyens légitimes.

Encadré 10.1. Coûts indirects d'une « utilisation » différée

Membre de l'OTAN depuis 2004 et de l'UE depuis 2007, la Bulgarie s'efforce de régler le problème posé par l'arsenal militaire considérable dont elle a hérité à la fin de la Guerre froide. Vingt ans après la chute du mur de Berlin, l'institution de défense est toujours à la tête d'une pléthore de systèmes d'armes, de dizaines de milliers de tonnes de munitions et de centaines de sites militaires, dont elle n'a pas besoin et dont elle n'arrive pas à se débarrasser. En moyenne, la vitesse d'« utilisation » du matériel de défense excédentaire est à peine supérieure à la vitesse à laquelle l'armée reconstitue le stock d'armes et de munitions obsolètes et libère des infrastructures supplémentaires.

Par ailleurs, le pays a du mal à respecter les engagements qu'il a contractés dans le cadre de l'Alliance en matière d'opérations internationales et de renforcement des capacités de défense interopérables. En effet, il fait face au coût de conservation des excédents principalement en limitant les investissements à long terme. Par exemple, les coûts de sous-traitance de la surveillance des infrastructures excédentaires dépassent systématiquement le niveau des investissements que la Bulgarie consacre à la recherche et au développement technologique en matière de défense.

frastructures excédentaires accapare des ressources humaines et financières précieuses, qui pourraient sinon être consacrées au renforcement de capacités de défense nécessaires et au déploiement de forces armées dans des opérations susceptibles d'accroître la sécurité d'un pays et de ses alliés et partenaires. Comme le montre l'exemple cité dans l'encadré 10.1, une « utilisation » inefficace nuit également au renforcement à long terme des capacités de défense nationale.

Risques en matière de sécurité et de sûreté

Tout stock de munitions, d'explosifs ou de dispositifs de détonation crée des risques pour la sûreté des personnes chargées de leur surveillance et de leur manutention, pour les communautés avoisinantes et pour l'environnement. Mais lorsque ces stocks sont confiés à des unités militaires actives, dans le cadre de règles et de procédures strictes, ces risques font partie de la routine.

Il peut en aller tout autrement lorsque l'armée se débarrasse de ses munitions et confie la gestion du stock excédentaire à un nombre restreint de personnes. Souvent, cette tâche est externalisée auprès de sociétés privées, et les stocks sont gardés par du personnel technique, parfois peu qualifié et peu scrupuleux. Les risques sont encore plus grands lorsqu'il s'agit de munitions ou d'explosifs endommagés ou abandonnés sur place après un conflit. L'encadré 10.2 décrit cette menace et donne des exemples de dégâts occasionnés, y compris sur le plan humain, par l'explosion de munitions dans des zones d'entreposage.

Des stocks mal surveillés de systèmes d'armes et de munitions excédentaires constituent un risque tout aussi important pour la sécurité en général. L'Union européenne, par exemple, a indiqué à maintes reprises que la gestion des stocks est un moyen important de bloquer l'une des filières les plus efficaces d'acquisition illicite d'armes et de munitions.

Encadré 10.2. La menace d'explosions accidentelles dans les zones de stockage de munitions

Plusieurs fois par an, de graves explosions de dépôts de munitions font la une des journaux, tandis que de nombreux accidents mineurs ne sont pas signalés. Tous ces accidents ont un effet dévastateur sur les communautés locales et se traduisent souvent par un nombre élevé de victimes, la destruction massive d'infrastructures et la désorganisation des moyens d'existence de communautés entières. Outre les souffrances humaines immédiates, ces explosions peuvent avoir des répercussions négatives importantes sur l'environnement. De plus, dans des États dont les moyens limités ne permettent pas de financer les coûts liés à un nettoyage trop complexe à réaliser sur le plan technique, les populations locales, notamment les enfants, sont trop souvent exposées aux risques de blessures ou de décès dus aux munitions non explosées qui continuent de joncher le sol loin du lieu de l'explosion initiale et longtemps après celle-ci.

Le tableau ci-dessous fournit quelques précisions concernant des explosions survenues dans des zones de stockage de munitions depuis le milieu des années 1990.

Date	Pays	Site	Morts	Blessés	Cause possible
Mars 97	Albanie	15 sites	56	59	Erreur humaine et sécurité
6 mai 04	Ukraine	Novobogdanovka	5	10	Incendie (Erreur humaine –cigarette)
31 mars 05	Cambodge	Andong Chen	6	20	Température élevée
8 décembre 05	Pakistan	Jhandola	12	50	Manipulation
8 juillet 06	Monténégro	Vir	0	32	Foudre
19 octobre 06	Serbie	Paracin	0	10	Cause inconnue
2 mars 07	Slovaquie	Novaky	8	45	Cause inconnue
26 juillet 07	Syrie	Alep	15	50	Feu de propergol
9 juillet 08	Ouzbékistan	Kagan	3	21	Incendie
4 décembre 08	Inde	Gandhidamn	2	6	Incendie
19 mars 09	Kazakhstan	Darbaza (Arys)	4	16	Incendie

Source : *The Threat from Explosive Events in Ammunition Storage Areas*, ECAO-Explosive Capabilities Limited, Kent, Royaume-Uni, 15 juillet 2009, www.iansa.org/un/documents/ExplosiveEvents1995-2009.pdf.

Par « gestion des armes », l'UE entend un large éventail de solutions, telles que la gestion des stocks, le marquage et l'enregistrement des armes et des munitions, le recensement des armes en surplus, l'élimination des armes et la lutte contre la corruption.

L'intensité des conflits pourrait être nettement réduite si l'on interrompait l'afflux de munitions et si l'on coupait les circuits d'acheminement illégaux. Des munitions excédentaires ont été détournées des stocks de l'armée vers des zones d'instabilité où

elles ont alimenté les conflits. Elles sont tombées également entre les mains d'organisations criminelles et de terroristes.²

De nombreuses organisations internationales reconnaissent l'existence de ces risques et créent des conditions propices à la fourniture d'une assistance et à la mise en place d'une coopération pour l'élimination des stocks d'armes et de munitions excédentaires. L'encadré 10.3 décrit brièvement les modalités d'assistance internationale arrêtees dans le cadre de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Depuis une dizaine d'années, l'OTAN joue un rôle important dans la résolution des problèmes relatifs aux gros stocks d'armes et de munitions. L'Organisation centralise l'aide des donateurs par le biais de fonds d'affectation spéciale du partenariat pour la paix, tandis que la NAMS (Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement) est l'agent d'exécution par défaut. L'encadré 10.4 fournit un complément d'information concernant ce rôle joué par l'OTAN.

Encadré 10.3. Aide internationale pour la gestion des stocks d'armes conventionnelles

Les États participants de l'OSCE sont conscients que les risques posés par les stocks excédentaires de munitions, d'explosifs et d'artifices conventionnels sont souvent dus à des conditions de stockage précaires et insatisfaisantes. Ils sont donc convenus que la sécurité des stocks devrait être prise en considération et qu'un contrôle approprié de la sécurité et de la sûreté des stocks de munitions, d'explosifs et d'artifices conventionnels est indispensable au niveau national afin d'écarier les risques d'explosion et de pollution ainsi que de pertes dues à des vols, à la corruption ou à la négligence.

Parmi les indicateurs permettant d'évaluer si un surplus constitue un risque, l'OSCE inclut :

- les procédures à suivre pour optimiser la sécurité des munitions, explosifs et artifices conventionnels pendant le transport ;
- la formation du personnel aux procédures de gestion et de sécurité des stocks ;
- le système d'application des responsabilités en matière de supervision et de contrôle.

L'OSCE fournit un cadre pour l'assistance technique, financière, consultative ou autre aux États pour lesquels l'entreposage de munitions et d'explosifs excédentaires présente des niveaux de risque élevé. Cette assistance est fournie à titre volontaire lorsque l'État qui la sollicite agit en toute transparence et accepte la gestion de l'assistance par une équipe conjointe.

Source : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, *Document de l'OSCE sur les stocks de munitions conventionnelles*, Vienne, novembre 2003, <http://www.osce.org/fr/fsc/15793>.

² *Debate Continues on Small Arms Conference Recommendations*, UN General Assembly DC/3008, Preparatory Committee for Review Conference on Illicit Small Arms Trade, 16 janvier 2006, www.un.org/News/Press/docs/2006/dc3008.doc.htm.

Encadré 10.4. L'OTAN et la démilitarisation des armes et des munitions excédentaires

Les fonds d'affectation spéciale du Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN, conçus en septembre 2000, financent désormais la destruction de tous types d'armes et de munitions conventionnelles. Au départ, les projets relevant de tels fonds étaient lancés au profit de pays des Balkans et de l'ex-Union soviétique, qui possédaient d'importants stocks d'armes et de munitions excédentaires dont la gestion dans de bonnes conditions de sûreté et de sécurité s'avérait difficile. Les programmes relevant de fonds d'affectation spéciale comportent quatre phases fondamentales : une demande d'aide du pays hôte, une collecte de fonds par le pays chef de file, l'élaboration et la signature d'accords juridiques et financiers, et l'exécution du projet. Cette dernière étape est habituellement confiée à l'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement (NAMS). La démilitarisation des munitions fait partie de son activité principale et elle dispose des capacités nécessaires pour négocier les contrats, gérer les projets et gérer les ressources financières. Actuellement, 34 pays du PPP, du Dialogue méditerranéen et de l'Initiative de coopération d'Istanbul remplissent les conditions d'admissibilité. Des projets ont été exécutés ou sont planifiés dans les pays suivants : Afghanistan, Albanie, Azerbaïdjan, Bélarus, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Jordanie, Kazakhstan, Moldova, Monténégro, Tadjikistan, Serbie et Ukraine. Le mécanisme de fonds d'affectation spéciale de l'OTAN est un vecteur efficace de coopération internationale, et il devrait être maintenu pendant plusieurs années encore. D'autres organisations internationales auraient la possibilité de coopérer avec l'OTAN en élaborant et exécutant des projets de ce type.

Source : Courtney-Green Peter, « NATO and Demilitarization of Surplus Weapons and Ammunition » in Contemporary Security Policy, 29:1, avril 2008, p.15–31.

Les résultats obtenus grâce aux fonds d'affectation spéciale concernant la destruction de stocks d'armes sont impressionnants. Cinq ans seulement après leur lancement, plus de 16 millions d'euros avaient été recueillis sous forme de contributions volontaires pour des projets exécutés dans l'ensemble de la région euro-atlantique, contribuant à la destruction d'environ 2,5 millions de mines terrestres, de 325 missiles antiaériens de haute altitude, de 320 tonnes de propergol, de 28 000 armes légères et de petit calibre, ainsi que de 1 800 tonnes de munitions.³

Grâce au fonds d'affectation spéciale, l'OTAN ne se contente pas de résoudre un problème existant, elle investit aussi dans les capacités qui permettront désormais au pays bénéficiant de l'aide de mener lui-même des activités de démilitarisation⁴ ou de gérer ses stocks de munitions de manière sûre, responsable et dans de bonnes conditions de sécurité.⁵

³ « Fifth Anniversary of Arms Destruction Trust Fund » in *NATO News*, 16 novembre 2005, www.nato.int/cps/en/natolive/news_21574.htm?selectedLocale=en.

⁴ « NATO to Help Georgia Destroy More Missiles » in *NATO News*, 24 octobre 2007, www.nato.int/cps/en/natolive/news_7925.htm?selectedLocale=en.

⁵ « NATO Assists Afghanistan to Improve Munitions Stockpile Safety » in *NATO News*, 7 mai 2008, www.nato.int/cps/en/natolive/news_7258.htm?selectedLocale=en.

Dans le cadre de la gestion des stocks, le Réseau international d'action contre les armes légères (IANSA) a formulé plusieurs recommandations clés pour le recensement et l'élimination des systèmes d'armes et des munitions excédentaires (voir l'encadré 10.5). Certaines de ces recommandations traitent directement du risque de corruption lié aux armes et aux munitions excédentaires, lequel est analysé dans la section qui suit.

Encadré 10.5. Extraits des Recommandations du IANSA pour la gestion des stocks

Sécurité des stocks :

- conserver les stocks dans des structures appropriées, avec des systèmes de sécurité à des emplacements adéquats identifiés à l'issue d'une évaluation des risques pour la population locale ;
- entreposer les armes et les munitions dans des conditions appropriées (température, climat) ;
- ne permettre l'accès au stock qu'à un personnel autorisé, dûment formé et habilité ;
- signaler et documenter l'impact humanitaire en cas d'usage impropre, même non intentionnel.

Inventaire du surplus basé sur les variables suivantes :

- perception d'une menace extérieure ou intérieure ; stratégie et doctrine nationales en matière de sécurité/défense ;
- pertinence des politiques et des lois ; priorités budgétaires et en matière de dépenses ;
- importance des effectifs des forces de sécurité officielles à équiper ;
- taille exacte, planifiée et régulièrement mise à jour des réserves militaires ;
- disponibilité d'installations de stockage appropriées et capacité à les entretenir et les protéger.

Élimination et destruction :

- s'assurer que les stocks sont correctement tenus, sécurisés et acheminés jusqu'au lieu de leur destruction ;
- accélérer la destruction des stocks d'explosifs excédentaires, obsolètes ou endommagés ;
- désigner un site de destruction approprié et assembler les équipements ou installations de destruction nécessaires ;
- appliquer les mesures de destruction spécifiques décrites dans le rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 15 novembre 2000 (paragraphe 19) ;
- prendre des mesures visant à limiter les dommages résultant de la destruction pour les personnes, le bétail, les biens et l'environnement ;
- planification, conception et mise en œuvre de la destruction par des spécialistes de la destruction correctement formés.

Source : IANSA, *Stockpile management & surplus disposal*, 2007, <http://www.iansa.org/un/documents/StockpileManagement.pdf>.

Risque de corruption lié à l'« utilisation »

L'intérêt des parlementaires et du grand public pour les questions de défense est souvent centré sur l'acquisition de nouveaux systèmes d'armes ou sur les projets de construction, notamment lorsqu'il s'agit de contrats d'un montant important. La vente par le ministère de la Défense de systèmes d'armes, d'équipements ou d'infrastructures excédentaires est moins voyante mais se prête aisément à la corruption.

L'encadré 10.6 présente un cas de corruption lié à la vente de blindés excédentaires. On notera avec surprise que l'exemple vient d'un pays, la Finlande,⁶ régulièrement classé par Transparency International parmi les États dont le niveau de corruption est le plus bas. Le cas de corruption présenté a été rapidement révélé, et les personnes impliquées ont été démisées de leurs fonctions et poursuivies par le ministère public.

De telles poursuites sont plus rares dans les pays où les principes de transparence et de redevabilité sont moins mis en avant. Les risques de corruption sont liés à quatre grands types d'« utilisation ».

Le premier type concerne la négociation de contrats de destruction des systèmes d'armes, équipements et munitions excédentaires. Comme pour d'autres contrats de défense, les risques de corruption diminuent lorsque les appels d'offres sont ouverts et que les procédures de mise en concurrence sont transparentes et d'exigences clairement formulées, notamment en matière de sécurité environnementale, sont mises en place. En revanche, les risques augmentent lorsque la concurrence est restreinte ou que les conditions de l'appel d'offres privilégient une société en particulier. À la limite, le ministère de la Défense pourrait recourir à la procédure d'acquisition de gré à gré et conclure ainsi un contrat avec une société dont il est propriétaire. Dans une affaire de ce genre,⁷ le directeur exécutif d'une société du secteur de la défense a été arrêté et accusé d'avoir confié le travail à un sous-traitant privé.

Le deuxième type d'« utilisation » concerne l'externalisation de services spécifiques, par exemple la fourniture de services de sécurité pour les zones de stockage d'armes et de munitions. Répétons-le, la transparence et la mise en concurrence ouverte sont les principaux moyens de lutter contre la corruption mais, trop souvent, des fonctionnaires de la Défense sont tentés de restreindre la concurrence, voire de négocier directement avec une seule société. Dans ce cas, la corruption alimente les problèmes de sûreté et de sécurité décrits dans la section précédente ; en effet, les deux parties ont tout intérêt à prolonger le contrat aussi longtemps que possible, ce qui retarde la destruction des excédents.

Le troisième type d'« utilisation » concerne la vente de systèmes d'armes, d'équipements et d'infrastructures excédentaires. La relation acheteur-vendeur est ici inversée, mais les mêmes exigences s'appliquent en matière de lutte contre la corruption.

⁶ Dans l'indice de perception de la corruption de 2008, la Finlande occupe le cinquième rang sur la liste des pays comptant le moins de cas de corruption.

⁷ « The Executive Director of the Defence Company Terem was Arrested » in *DarikNews*, 9 septembre 2009, http://dariknews.bg/view_article.php?article_id=397074.

L'obligation de transparence vaut pour la procédure, la réglementation pertinente ainsi que les matériels mis en vente et leur état. Des règles et des procédures floues ainsi qu'un manque de transparence offrent sensiblement plus de marge de manœuvre à la personne responsable et les possibilités de corruption liées à l'« utilisation » s'en trouvent augmentées. La nécessité de faire appel à la concurrence s'applique comme dans les deux types d'« utilisation » précédents.

Encadré 10.6. Accusations de corruption liées à l'utilisation de systèmes d'armes excédentaires

Le procureur de la République de Finlande, Jorma Äijälä, a engagé des poursuites pénales à l'encontre de cinq personnes. Deux des prévenus occupaient des postes à responsabilité au sein des forces de défense. Les trois autres étaient employés par une entreprise de recyclage. L'affaire, qui s'est étalée sur la période 2007-2009, concerne un appel d'offres visant à trouver un acheteur pour mettre au rebut et recycler 360 véhicules blindés obsolètes. Selon l'accusation, la société retenue a utilisé des moyens illégaux pour remporter l'appel d'offres, et son concurrent a subi un préjudice de 350 000 euros.

Du côté des forces de défense, les charges les plus graves seront portées contre le responsable des ventes, qui n'est plus employé par l'armée. Cette personne est accusée d'avoir reçu des pots-de-vin de représentants de la société ayant remporté l'appel d'offres, et d'avoir convaincu les adjudicateurs que l'offre de celle-ci était supérieure à celle présentée par la concurrence. Le procureur de la République a requis contre lui des sanctions pour faits de corruption, escroquerie aggravée, abus aggravé de position officielle et infraction à la loi sur la confidentialité. Selon le procureur Äijälä, les faits de corruption sont liés à l'acceptation d'invitations.

La police a soupçonné le dirigeant en question d'avoir également perçu 6 000 euros en liquide. Un cadre de la société retenue a reconnu lui avoir remis cette somme d'argent dans une enveloppe brune, à la demande d'un de ses supérieurs hiérarchiques. Toutefois, le procureur de la République a estimé que les preuves n'étaient pas suffisantes concernant le versement en question.

Un autre directeur travaillant pour les forces de défense sera poursuivi pour négligence dans l'exercice de ses fonctions. Cette personne a pris pour argent comptant les comparaisons de prix faussées présentées par le responsable des ventes et s'en est servi pour établir une note qui est remontée au sommet de la hiérarchie des forces de défense sans que personne ne vérifie les chiffres qui y figuraient. La décision finale concernant le marché de mise au rebut a été prise par le ministre de la Défense de l'époque sur la base de la note en question.

Les représentants adjudicataires seront poursuivis pour escroquerie aggravée, violation du secret professionnel et faits de corruption. La police a également soupçonné le directeur général et le directeur général adjoint de malversations, mais le procureur n'a pas pu retenir de charges contre eux.

Source : « Deal to Scrap Army Tanks Leads to Bribery Trial » in *Helsingin Sanomat, International Edition*, 26 novembre 2009, www.hs.fi/english/article/Deal+to+scrap+army+tanks+leads+to+bribery+trial/1135251039606.

La manière dont le ministère australien de la Défense traite les biens excédentaires peut être tenue pour une bonne pratique. Le ministère considère en effet l'élimination des biens militaires excédentaires comme une phase à part entière d'un processus normalisé de gestion du cycle de vie des infrastructures.⁸ La procédure d'élimination est simple, claire (voir Figure 10.1) et accessible sur internet à toute personne intéressée par la question.⁹ Chacun peut ainsi rapidement déterminer quelles sont les principales étapes du processus, les considérations retenues, le résultat escompté de l'activité concernée et les règlements applicables, voire accéder au texte desdits règlements. Ainsi, en limitant la marge de manœuvre de l'agent public et en mettant en place une véritable procédure de mise en concurrence des fournisseurs, on réduit fortement le risque de corruption lié à l'« utilisation ».

Le quatrième et dernier type d'« utilisation » analysé ici concerne le troc, qui est probablement le type d'« utilisation » le plus propice à la corruption. Dans de nombreux pays, par exemple, l'armée compte parmi les plus gros « propriétaires » de biens immobiliers, et certains de ces biens, déjà excédentaires, sont très bien situés, par exemple en centre ville. Certains fonctionnaires de la défense, invoquant leur « souci du bien-être des soldats », ont parfois échangé des biens attrayants contre des logements, après avoir sélectionné avec soin le fournisseur desdits logements. Dans ce cas, la seule manière de lutter efficacement contre la corruption est probablement d'interdire par la loi de tels échanges.

Recommandations

La dernière partie du présent chapitre récapitule les recommandations visant à renforcer les mécanismes de gouvernance et à réduire la corruption relative à l'« utilisation ». Ces recommandations complètent celles qui concernent la passation des marchés présentées dans la partie précédente.

Prise de conscience

Les ministères de la Défense, les assemblées parlementaires et les acteurs de la société civile devraient chercher à mieux faire connaître les différents aspects du problème des excédents d'armes, d'équipements, de munitions et d'infrastructures, y compris le risque de corruption lié à l'« utilisation ».

Planification et plans de défense

Une planification de la défense rigoureuse est une condition préalable à la gestion efficace des excédents car elle place le problème dans une perspective à long terme. Premièrement, une planification rigoureuse évite à l'institution de défense d'investir dans le développement de systèmes d'armes et/ou d'infrastructures qui seront déclarés excé-

⁸ Australian Government, Department of Defence, *Infrastructure Management*, www.defence.gov.au/im.

⁹ Australian Government, Department of Defence, *Guidelines for the Disposal of Surplus Defence Property*, version 4.9, septembre 2009, <http://www.defence.gov.au/im/disposal/main.htm>.

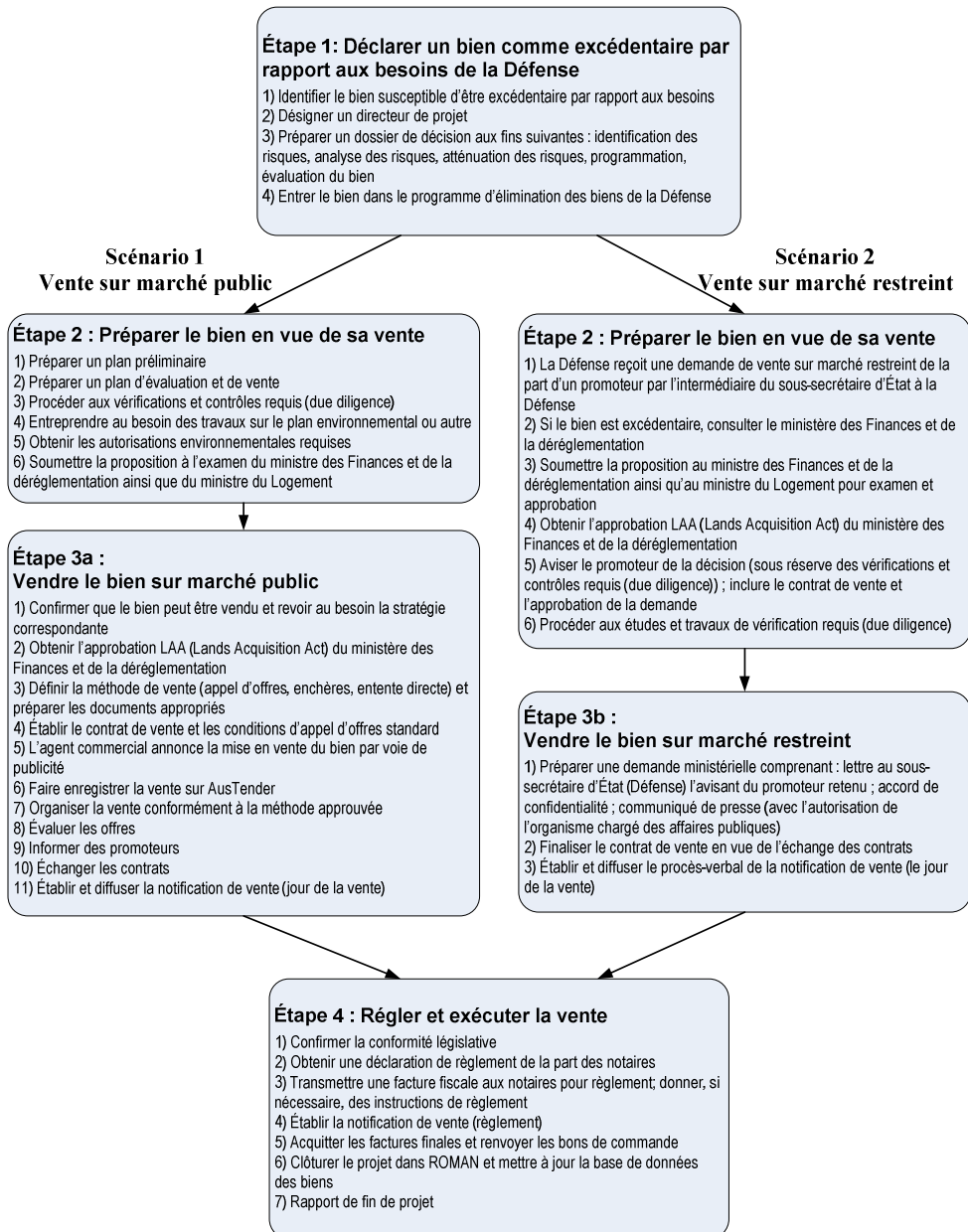


Figure 10.1. Gestion de l'élimination des biens militaires excédentaires

dentaires dans une version ultérieure des plans de forces. Deuxièmement, des plans de défense bien réfléchis fournissent des informations prévisionnelles fiables sur les types et quantités d'équipements et d'infrastructures qui deviendront excédentaires, ainsi que sur les stocks de munitions à détruire. Troisièmement, les entreprises, et l'industrie de défense en particulier, peuvent exploiter ces informations pour investir dans les capacités correspondantes et devenir concurrentielles sur la scène nationale, voire internationale.

Responsabilisation des États

Le rôle des acteurs externes dans l'élimination des armes de petit calibre et la destruction des stocks excédentaires est souvent déterminant pour lancer le processus. Nombreux sont les pays qui veulent détruire au moins une partie de leurs stocks excédentaires mais qui en sont incapables pour des raisons technologiques ou financières ou sont peu disposés à investir eux-mêmes de larges sommes dans ce domaine. Ces pays auraient néanmoins tout intérêt à prendre leurs responsabilités et à se montrer proactifs dans leurs relations avec les pays donateurs. Les donateurs, quant à eux, devraient encourager les gouvernements des pays concernés à prendre en charge le processus d'« utilisation », ¹⁰ sans oublier de leur demander d'agir selon les principes de redevabilité.

Adopter une approche programmatique de la gestion des excédents

À brève échéance, il est toujours plus économique de stocker et de conserver que de détruire les armes et munitions excédentaires. Mais cette vision à court terme finit par être préjudiciable. Il est donc recommandé d'adopter une approche programmatique de l'« utilisation », tout comme cela se fait pour d'autres problèmes hérités du passé. Cela suppose notamment :

- de fixer des objectifs clairs et d'établir des critères de mesure des performances ;
- d'évaluer les coûts à moyen terme ;
- de définir différentes options et de les comparer ;
- d'accroître la visibilité de l'« utilisation » dans la structure des programmes de l'institution de défense ;
- de centraliser la gestion de chacun des programmes.

Solliciter l'aide internationale

Il est possible de solliciter l'aide d'autres pays lorsque les problèmes sont particulièrement épineux. Les incidents majeurs qui surviennent dans des entrepôts contribuent à attirer l'attention de la communauté internationale. Il est toutefois préférable que les pays disposant de stocks importants de systèmes d'armes et de munitions excédentaires mais d'un budget et/ou d'un savoir-faire limités, sollicitent activement l'aide d'autres pays. Une transparence accrue et l'application d'une approche programmatique attireront les dona-

¹⁰ Faltas Sami, « Bulgaria and Romania: Quick Start, Ambiguous Progress » in *Contemporary Security Policy*, 29:1, avril 2008, p. 78-102.

teurs, qui comprendront que leur soutien financier sera utilisé efficacement et contribuera au renforcement des capacités des pays bénéficiaires.

Partenariats public-privé

Il conviendrait d'étudier les résultats et l'efficacité des partenariats public-privé, notamment ceux qui visent à mettre en place des infrastructures à double usage. Dans ce cadre, faire en sorte que les coûts et les avantages de ce type de partenariat soient bien compris et que les accords négociés soient appliqués en toute transparence.

Adopter une gestion des systèmes de défense fondée sur le cycle de vie

Pour éviter que des problèmes similaires se produisent à l'avenir, il conviendrait d'adopter une approche fondée sur le cycle de vie dans la gestion de l'acquisition des systèmes d'armes et la mise en place des infrastructures.

On peut affirmer en conclusion que les problèmes hérités du passé peuvent être résolus avec efficacité et efficience moyennant l'application des principes de bonne gouvernance. La gestion raisonnée des stocks d'armes et de munitions ainsi que l'application des principes de transparence et de redevabilité dans l'utilisation des armes et des infrastructures excédentaires jouent un rôle déterminant dans le règlement de la problématique des excédents et permettent de réduire très nettement les risques de corruption associés à l'utilisation des excédents.

Chapitre 11

Implication du personnel et des moyens du secteur de la défense dans les activités économiques

Introduction

Dans les démocraties de transition, l'armée reste influente dans le système politique et économique du pays. Le sombre passé de certaines de ces démocraties, sur les plans politique et sécuritaire, a permis d'imposer l'armée comme l'acteur central de ces pays. Parce que dans les faits elle est investie du pouvoir de maîtriser la violence, l'armée a jeté les bases sociales et politiques de sa suprématie sur le contrôle civil. Il n'est donc pas surprenant qu'elle ait toujours un pouvoir important au sein de la société. Paradoxalement, certains responsables politiques civils ont également profité de cette situation en établissant des relations mutuelles avec l'armée par le biais de la politique de la violence, afin de conserver leur pouvoir et de susciter l'incertitude quant au processus de démocratisation.

L'un des impacts les plus significatifs de l'intervention de l'armée dans le système politique et économique est sa transformation en acteur économique. Ainsi, l'armée utilise ses ressources (personnel et moyens) pour s'impliquer dans les activités économiques. Cette brève explication suffit à faire comprendre que ces activités économiques portent à la fois sur le personnel et sur les institutions de l'armée. Ensuite, ces activités économiques vont à l'encontre du rôle essentiel de l'armée au sein du système étatique et menacent également les droits de l'homme.

Le présent chapitre vise précisément à analyser l'implication du personnel et des moyens (militaires) du secteur de la défense dans les activités économiques, dans le cadre du débat conceptuel sur la place de l'armée en tant qu'acteur économique et compte tenu de l'impact négatif de l'activité économique de l'armée, à l'aide de l'étude de cas sur les activités commerciales de l'armée indonésienne (TNI : *Tentara Nasional Indonesia*).

La transformation de l'armée en acteur économique

La défense est l'élément structurel le plus onéreux et le plus complexe de l'État. Il est largement admis que pour développer une capacité de défense idéale, l'État devrait y consacrer une part considérable de son budget national. D'un autre côté, l'État devrait également prioriser ses dépenses dans d'autres domaines, tels que l'enseignement, la protection sociale et la santé publique, qui sont de plus en plus coûteux. Ce dilemme ne signifie cependant pas automatiquement que l'armée doit se transformer en acteur éco-

nomique pour financer durablement le budget de la défense. En résumé, l'armée n'est pas formée pour être une entité à but lucratif, mais pour être un acteur professionnel de la sécurité, même avec un budget minimum. Cependant, l'activité économique militaire ne tend pas encore à s'affaiblir. De fait, dans des pays comme le Bangladesh, les Philippines, le Pakistan, la Chine et la Russie, l'armée est toujours activement engagée dans des activités à but lucratif, qu'elles soient licites ou illicites. Une telle tendance montre que la logique qui pousse à la transformation de l'armée en acteur économique fait de plus en plus débat.

Selon MM. Brömmelhörster et Paes, il existe plusieurs raisons communes à l'implication de l'armée dans l'activité économique. Premièrement, l'armée peut disposer de ressources matérielles et humaines qui sont moins accessibles aux civils et qui permettent de mener d'autres tâches. Deuxièmement, elle se tourne souvent vers le secteur privé pour compenser les insuffisances des budgets de défense. Troisièmement, la faiblesse de certains États et la médiocrité du contrôle civil sur l'armée incitent d'autant plus les élites militaires à mener des activités commerciales. Quatrièmement, certaines entreprises militaires trouvent leur origine dans les mesures prises pour permettre à des forces insurgées d'être autonomes. Enfin, même lorsque les menaces pesant sur la sécurité se dissipent, réduire les effectifs des forces armées n'est pas une tâche facile, et les militaires sont donc utilisés dans des rôles secondaires.¹ Sur la base de ces explications, nous pourrions établir des généralités à partir de situations plus spécifiques en matière d'implication de l'armée dans les activités économiques.

Il existe deux types de situations qui encouragent les forces armées à se transformer en acteurs économiques : le lien entre politique et économie, et la non-exécution du budget de l'État. La politique et l'économie sont les deux faces d'une même médaille. Il est donc largement admis que si des acteurs militaires disposent du pouvoir politique, ils joueront alors également un rôle significatif dans la sphère économique de l'État et vice-versa. Dans ce cas, l'activité économique de l'armée contribue de façon substantielle au pouvoir politique de ses alliés civils ou de ses dirigeants militaires. Une telle relation entre l'armée et le pouvoir politico-économique se retrouve souvent dans les pays qui ont un gouvernement oppressif, comme ce fut le cas par exemple en Indonésie avec le régime du général Suharto.

Cependant, les activités économiques de l'armée ne compensent pas toujours la perte de leur pouvoir politique. Dans les pays non autoritaires ou les démocraties de transition, l'armée, une fois privée de son pouvoir politique, est poussée à devenir professionnelle. Malheureusement, la pression en faveur d'une professionnalisation de l'armée n'est pas appuyée par un soutien financier approprié de la part du gouvernement. En conséquence, l'armée obtient ainsi la justification nécessaire pour mener des activités économiques, son budget n'étant pas pleinement assumé par le gouvernement. De tels fonds extrabudgétaires sont censés financer le déficit des budgets militaires, même si en réalité, de telles activités économiques tendent à permettre à de hauts gradés d'accumuler des profits.

¹ Brömmelhörster Jörn et Paes Wolf-Christian (dir.), *The Military as an Economic Actor: Soldiers in Business*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

Mme Ball et M. Hendrickson font valoir que plusieurs facteurs peuvent favoriser les dépenses militaires extrabudgétaires : une forte culture, à un niveau élevé, en matière décisionnelle ; le rôle joué par l'armée dans les sphères socio-économiques ; les problèmes de sécurité ; la fragilité institutionnelle ; et le rôle de l'armée dans la protection ou la vente de ressources naturelles.²

Les deux types de rôles que l'armée est susceptible de jouer dans les activités économiques ne sont pas indépendants l'un de l'autre. De fait, de telles situations sont complémentaires par nature, comme on peut le voir dans le cas des activités commerciales de l'armée indonésienne.

Structure des activités commerciales de l'armée indonésienne

À l'origine, les activités commerciales des TNI ont été établies sous le régime oppressif du général Suharto (1967-1998). Lorsque le général Suharto était au pouvoir, les TNI ont obtenu le privilège de gérer leur propre budget et leurs propres opérations sans aucune évaluation critique ni contrôle de la part du Parlement ou d'organisations de la société civile. Au titre de la doctrine *dwifungsi* des ABRI (ancien nom des TNI), les TNI se sont vu accorder des rôles sociaux et politiques étendus. Selon cette doctrine, l'armée indonésienne était à la fois le défenseur de la nation et une force socio-politique dans le développement national.³ En conséquence, la doctrine justifiait la participation des TNI à l'agenda du développement, en particulier celui de l'économie du pays.⁴

Dans les années 1970, tirant parti de leur rôle croissant, les TNI ont fondé leur empire commercial sur la mise en place de fondations et de coopératives. Le rapport de 2006 de Human Rights Watch sur les activités commerciales de l'armée indonésienne fait apparaître que certains types de personnels et de moyens militaires jouent un rôle dans l'activité économique depuis l'ère Suharto⁵ :

² Hendrickson Dylan et Ball Nicole, *Off-budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors*, Conflict Security and Development Group Occasional Papers, 2002.

³ Sebastian Leonard C., *Realpolitik Ideology: Indonesia's use of Military Force*, ISEAS, Singapour, 2006, p. 323–325. Voir également : GlobalSecurity.org, *ABRI-Armed Forces of the Republic of Indonesia*, www.globalsecurity.org/military/world/indonesia/abri.htm. En outre, les ABRI ont aussi obtenu des sièges non électifs au Parlement et joué un rôle important en qualité de « gardiens » du gouvernement Suharto.

⁴ Pour plus de détails sur l'intervention des TNI dans le système politique et économique sous le régime Suharto, voir l'ouvrage suivant : Crouch Harold, *The Army and Politics in Indonesia*, Equinox Publishing, Djakarta et Kuala Lumpur, 2007; Rinakit Sukardi, *The Indonesian Military After the New Order*, NIAS Press, Copenhague, 2005); Sebastian Leonard C., *Realpolitik Ideology: Indonesia's Use of Military Force*, ISEAS, Singapour, 2006.

⁵ Pour plus de détails, voir l'ouvrage suivant : Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*, 18:5(C), juin 2006, www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1.

a. Sociétés appartenant à l'armée

- *Fondations (yayasan)*

Les fondations militaires ont été créées dans les années 1960 afin de fournir des services sociaux (logement, enseignement) aux membres des forces armées et à leurs familles. Dans le même temps, ces fondations se sont transformées en unités fonctionnelles, destinées sans doute à financer le « bien-être » des soldats. En outre, ces fondations exonérées d'impôts supervisent de nombreuses unités fonctionnelles militaires importantes. L'armée, par l'intermédiaire de la Kartika Eka Paksi Foundation (YKEP), possède au total 26 entreprises et sept sociétés en participation.⁶ Les activités commerciales d'YKEP sont gérées par une holding, la PT Tri Usaha Bhakti. Parmi les divers intérêts de l'armée, on peut citer : le Sudirman Central Business District, qui possède 44 hectares dans ce que l'on appelle le « Triangle d'or » de Jakarta, la Artha Graha Bank, la Cigna Indonesia Assurance, Danayasa Artatama (hôtel Borobudur) ; l'armée possède également d'autres biens immobiliers, ainsi que des terrains de golf, et a des intérêts dans l'industrie du bois et dans l'industrie manufacturière.⁷

De son côté, la marine, par l'intermédiaire de la Bhumyamca Foundation, contrôle cinq entreprises qui totalisent un chiffre d'affaires de 200 milliards de roupies indonésiennes (25 millions de dollars). Parmi les intérêts commerciaux de la fondation, on peut citer : les Admiral Lines (transport maritime), des lieux de villégiature, une raffinerie de pétrole, la location de biens immobiliers, des activités d'import-export, des plantations de cacao, l'électronique et les télécommunications maritimes, une compagnie de taxis et des services de plongée.

Enfin, les forces aériennes et la Adi Upaya Foundation gèrent 17 entreprises, et notamment une banque.⁸ En effet, la fondation possède la banque Angkasa, en association avec le fonds de pension de la compagnie nationale d'électricité et des investisseurs privés. Parmi les autres intérêts de la fondation, on peut citer : des terrains de golf, des services de transport de conteneurs, des hôtels, l'exploitation forestière, l'aviation et des entreprises de photographie aérienne.⁹ Malgré cette activité institutionnelle, le personnel des TNI, de l'officier de haut rang au simple soldat, était activement impliqué dans des secteurs tels que l'industrie forestière, minière ou pétrolière, et les services de sécurité/gardienage.¹⁰

⁶ Langit Rachel, « Indonesia's Military: Business as Usual » in *Asia Times Online*, 16 août 2002, www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/DH16Ae06.html.

⁷ Rabasa Angel et Haseman John, *The Military and Democracy in Indonesia: Challenges, Politics, and Power*, Monograph Report, RAND, Pittsburg, 2002, p. 74.

⁸ Langit, *Indonesia's Military*, 2002.

⁹ Rabasa et Haseman, *The Military and Democracy*, 2002, p. 76.

¹⁰ Ibid., p. 75.

- *Coopératives (Koperasi)*

Les coopératives militaires ont été établies afin d'améliorer le bien-être des soldats, par la fourniture de produits subventionnés – notamment du riz – aux soldats et à leurs familles.

Cependant, tout comme les fondations, les coopératives militaires se sont également lancées dans des activités commerciales variées, notamment l'hôtellerie et le transport de fret.

- *Opérations forestières*

En 1967, le gouvernement Suharto a accordé des concessions de plus d'un million d'hectares de forêts le long de la frontière entre l'Indonésie et la Malaisie à une compagnie appartenant à l'armée, PT Yamaker. Cette décision était basée sur des « considérations de sécurité nationale », mises en avant lors du premier différend frontalier qui a opposé les deux pays. Depuis lors, le nombre d'entreprises appartenant à l'armée et de personnels militaires bénéficiant de ce privilège a augmenté.¹¹

Encadré 11.1. Racket

Le racket dans les TNI est pratiqué par des personnels TNI qui offrent une protection à certaines activités criminelles. Ainsi, à Medan, dans le nord de Sumatra, le rôle de l'armée dans ce type d'activités est bien organisé. D'après une interview menée par Human Rights Watch, les habitants de Medan ont déclaré que les rackets de protection sont monnaie courante : ainsi, les propriétaires de magasins et de camions, par exemple, versent des contributions mensuelles et apposent des autocollants indiquant le nom du groupe militaire ou du gang associé qui les soutient. Un autre exemple concerne l'abattage illégal : certains personnels TNI offrent contre paiement, en particulier à la frontière entre l'Indonésie et la Malaisie, une « protection » aux exploitants illégaux, ou récoltent les bénéfices des cargaisons de bois saisies, qu'ils revendent ensuite pour leur propre compte. Une autre activité rentable consiste à laisser partir, contre paiement (pot-de-vin), des grumiers illégaux ayant été capturés.

Sources : Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*, 18:5(C), juin 2006, p. 66, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/too-high-price-1>; Casson A.C. et al., *A Multistakeholder Action Plan to Curb Illegal Logging and Improve Law Enforcement in Indonesia*, WWF Indonesia, World Bank, DFID-Multistakeholder Forestry Program, octobre 2006, www.sekala.net/files/FLEGedit4Sept06.pdf.

¹¹ M. Suropto, responsable politique de haut rang du Parti de la justice et de la prospérité et ancien secrétaire du Département de l'industrie forestière, a déclaré un jour que les membres militaires avaient réussi à obtenir des parts dans environ 550 concessions forestières. Source : Harsono Andreas, *Indonesian Military and Prostitution Racket*, www.globalintegrity.org/reports/2006/INDONESIA/notebook.cfm.

b. Collaboration de l'armée avec le secteur privé

Ce type d'activité économique se caractérise par l'alliance commerciale de l'armée avec des entreprises privées, qu'elles soient nationales ou étrangères. Dans ce type de relation, l'armée fait office de courtier, par exemple pour faciliter la délivrance de licences publiques et faire opposition aux autres concurrents, donner accès à des biens et à des services, assurer des transports sur des véhicules militaires contre paiement, et louer des terrains à bail. Les accointances avec des entreprises privées permettent également à l'armée d'obtenir des fonds. Ainsi, un promoteur a fourni des terrains et des bâtiments d'une valeur de 18,5 milliards de roupies indonésiennes (1,95 million de dollars) pour accueillir une base militaire dans une zone industrielle de l'ouest de Java, Jababeka. D'après un responsable de la zone, ce don était tout à fait pertinent sur le plan commercial, car la présence de militaires « peut dissuader les gens de commettre des actes de délinquance ici ».

c. Implication de l'armée dans des activités criminelles

Dans les activités économiques de cette nature, on trouve notamment l'abattage illégal et le racket (lorsque l'armée couvre des activités criminelles telles que les jeux de hasard, le trafic de stupéfiants et la prostitution). Le racket est la forme la plus courante de l'activité économique de petite ou moyenne ampleur au sein des TNI (voir l'encadré 11.1 ci-dessus).

d. Corruption au sein de l'armée

Au sein de l'armée, le domaine le plus susceptible d'être touché par la corruption est celui des acquisitions pour la défense. Par exemple, en 2004, l'armée avait prévu d'acquérir des MI-17 auprès de la Russie. Les membres de la Commission I (commission de défense) du parlement (DPR) avaient alors appris que les hélicoptères auraient dû être estimés à 17,6 millions de dollars seulement, soit un montant inférieur de 25 pour cent à celui que l'armée avait accepté de payer (21,6 millions de dollars). Enfin, les hélicoptères auraient dû être livrés à la fin de février, mais, d'après le magazine *Tempo*, une entreprise russe avait arrêté leur assemblage parce qu'elle n'avait pas reçu l'acompte, soit 3,2 millions de dollars.¹²

Cependant, l'activité économique des TNI n'est pas appuyée uniquement par leur rôle actif dans la sphère politique en tant que gardien du régime de Suharto, mais aussi par le fait que le gouvernement n'est en mesure de financer que 25 à 30 pour cent du budget total de la défense. Les 70 pour cent restants proviennent donc des activités commerciales de l'armée. L'activité économique des TNI peut être représentée sous la forme d'une

¹² Source : Munir, « Corruption threatens Indonesia's defense system » in *The Jakarta Post*, 3 janvier 2004, www.thejakartapost.com/news/2004/03/01/corruption-threatens-indonesia039s-defense-system.html. De nouvelles enquêtes menées par l'Équipe nationale pour l'éradication de la corruption (*Timnas Tipikor*) ont révélé que des officiers de l'armée étaient impliqués dans ce scandale de corruption en matière d'acquisition. Voir : « The Corruption in DoD involves TNI » in *Republika Daily*, 25 mars 2006.

pyramide indiquant la structure sur laquelle elle s'appuie (voir la figure 11.1).¹³ Tout en haut, on trouve le budget officiel du gouvernement en matière de défense, qui couvre environ un tiers seulement du budget total. Au deuxième niveau figurent les entreprises publiques, dans lesquelles certains officiers militaires de haut rang dégagés des cadres occupent des postes de direction et favorisent donc ainsi la domination de firmes appartenant à des militaires afin de conserver des contrats avec des entreprises publiques telles que *Pertamina* (la compagnie gazière et pétrolière nationale). Le troisième niveau est occupé par les coopératives et les fondations militaires, qui ont déjà fait l'objet d'explications plus haut. Enfin, le niveau inférieur réunit les autres sources de revenus. Parmi les exemples de ce type d'activité de collecte de fonds, on peut citer la collaboration de l'armée avec le secteur privé et sa participation à des activités criminelles (racket).



Figure 11.1. Structure économique des TNI

En 1998, la crise économique asiatique touche le pays et déclenche un vaste mouvement social visant le gouvernement Suharto. Le mouvement de la réforme (*gerakan reformasi*), dirigé par des étudiants et des activistes, prend fin avec la démission de Suharto, en mai 1998. Par la suite, le mouvement se transforme en processus de démocratisation, ce qui encourage les TNI (mais aussi la police indonésienne) à réformer leurs institutions et leur personnel. En 2004, la nouvelle loi sur les TNI (loi n° 34/2004) est adoptée par le Parlement (voir l'encadré 11.2).

La nouvelle loi stipule que le gouvernement doit reprendre avant octobre 2009 toutes les activités commerciales qui sont gérées directement ou indirectement par les TNI. En 2005, le gouvernement met donc en place l'Équipe de supervision et de transformation des activités commerciales des TNI (TSTB), chargée de contrôler les activités des TNI et de faire des recommandations au gouvernement sur la question du transfert des activités des TNI. D'après le rapport établi par cette équipe en 2006, les TNI possèdent

¹³ Rabasa et Haseman, *The Military and Democracy*, 2002, p. 73.

23 fondations, qui supervisent 53 entreprises et 1 321 coopératives. Les TNI possèdent également 1 618 biens immobiliers, qui couvrent plus de 16 500 hectares, ainsi que 6 699 bâtiments. Dans l'ensemble, le rapport indique que la valeur des actifs sociaux des TNI s'élève à 2,2 milliards de roupies indonésiennes (235,4 millions de dollars).¹⁴

Même si les actifs sociaux des TNI ont fait l'objet d'un contrôle, la route vers le transfert de ces actifs est encore assez longue. À ce jour, la question des activités commerciales des TNI reste le principal obstacle à la réforme du secteur militaire en Indonésie, en raison de l'apathie du gouvernement à cet égard. Le problème le plus difficile concerne le budget pour le personnel de défense. Le budget des TNI est loin d'être suffisant pour financer le développement d'un cadre professionnel. Sur le budget global, la part allouée au bien-être du soldat est d'au moins 45 pour cent et la technologie, la maintenance et le développement dans le domaine de la défense représentent environ 30 pour cent.¹⁵ En outre, le gouvernement actuel n'est en mesure de fournir que la moitié du budget de défense demandé. L'indigence des finances publiques nécessite donc un nouvel examen du processus de transfert des activités commerciales des TNI.¹⁶

Encadré 11.2 Loi n° 34/2004 sur les TNI

L'article 2(d) du chapitre II stipule que :

Les soldats professionnels, qui sont bien entraînés, bien formés et bien équipés, n'ont aucune activité politique ou commerciale, et leur bien-être est garanti par l'État ; ils appuient les décisions politiques de l'État qui sont basées sur le principe démocratique, la suprématie civile, les droits de l'homme, le droit national et le droit international, et qui ont été ratifiées par l'État.

En outre, l'article 39 de la loi stipule également qu'il est interdit à tout membre des TNI :

1. d'être membre d'un parti politique ;
2. d'avoir des activités politiques ;
3. d'avoir des activités commerciales ;
4. de participer à toute activité visant à obtenir des sièges parlementaires aux élections et/ou tout autre poste politique.

Source : Loi n° 34/2004 sur les TNI.

¹⁴ « TNI Business Takeover "Merely a Formality" », in *The Jakarta Post*, 15 novembre 2009, www.thejakartapost.com/news/2009/10/15/tni-business-takeover-merely-a-formality039.html.

¹⁵ Voir : Hendra Eric, « The TNI's Business » in *Almanac on Security Sector Reform in Indonesia 2007*, Dir. Beni Sukadis, LESPERSI & DCAF, Djakarta, 2007, p. 121.

¹⁶ Comme l'a dit Daniel Lev, expert indonésien de l'Université de Washington, à propos du budget militaire indonésien, « si votre budget vous permet de financer environ un tiers ou la moitié de vos besoins, vous devrez voler le reste ». Source : Darusman Taufik, « Putting The Military out of Business » in *The Jakarta Globe*, 27 septembre 2009, <http://thejakartaglobe.com/columns/taufik-darusman-putting-the-military-out-of-business/332030>.

Les effets pervers du rôle de l'armée en tant qu'acteur économique

Professionnalisme

L'une des incidences directes de la transformation des forces armées en acteur économique est leur manque de professionnalisme. En s'impliquant dans des activités à but lucratif, l'armée pourrait perdre ce qui fait sa substance comme acteur de la sécurité dans le pays. En ce sens, l'armée en arrive à être plus intéressée par la recherche du profit que par sa mission consistant à assurer la sécurité de l'État et des citoyens. Le pire scénario qui pourrait découler de ce manque de professionnalisme serait que l'armée s'affranchisse du contrôle de l'État. La capacité de l'armée de financer le budget de défense (même partiellement) renforcera son sentiment d'indépendance vis-à-vis de celui-ci et créera ainsi le risque de voir l'armée intervenir davantage dans les sphères sociale, politique et économique de la société.

Redevabilité

L'autre impact négatif du rôle de l'armée en tant qu'acteur économique tient au risque de ne plus devoir rendre des comptes. Si l'armée est capable de tenir ses propres engagements budgétaires grâce à des activités économiques indépendantes, alors la question de la redevabilité vis-à-vis de l'État pour les aspects budgétaires et les opérations militaires perdra potentiellement de son importance. Le risque de voir une telle situation se produire est élevé. Si l'État est incapable de maîtriser le budget et les opérations militaires, alors l'armée peut remplir d'autres devoirs et responsabilités qui contreviennent aux réglementations nationales, voire menacent la sécurité de l'État et des citoyens. En résumé, l'armée devient potentiellement un grave danger interne pour l'État et les citoyens.

Dans les démocraties avancées, le budget de défense est régi activement par des mécanismes de contrôle civil démocratique tels que le Parlement et les organisations non gouvernementales. Cette situation est basée sur la notion bien établie d'appartenance de l'armée à l'appareil d'État, qui est chargé de garantir la sécurité et qui est pleinement soutenu par le gouvernement. Cependant, les démocraties de transition connaissent quelques difficultés en matière de contrôle des dépenses de défense. Il y a plusieurs raisons à cela, la plus courante étant la question du secret de la posture de défense, inscrit en filigrane dans le budget. L'armée craint parfois que son budget ne se retrouve dans le domaine public, et d'exposer ainsi ses capacités à la vue des civils, voire d'ennemis potentiels.

Une autre raison est le manque de confiance des civils, en particulier au Parlement, s'agissant de procéder à un contrôle critique de l'institution militaire. La question de fond ici est celle de l'image de l'armée, qui influe sur les mentalités et les règles du jeu dans le système étatique. L'image que véhicule l'armée – suprématie par rapport aux civils, élitisme, patriotisme et maîtrise légale du recours à la violence – dissuade parfois les civils de réagir sur les questions budgétaires. En effet, le manque de connaissances des mem-

bres du Parlement au sujet du budget et des opérations militaires contribue également à cette situation.

Violations des droits de l'homme

L'activité économique de l'armée a des conséquences plus larges en termes de violations des droits de l'homme. Comme indiqué plus haut, l'armée représente l'appareil d'État, qui incarne lui-même la maîtrise légale réelle du recours à la violence. Cependant, lorsque l'activité économique de l'armée combine des efforts axés sur le profit avec la maîtrise de la violence dans une situation où le contrôle civil pose problème, les conséquences peuvent être catastrophiques. Le cas de l'accord de sécurité de Freeport avec les TNI en Papouasie occidentale (Indonésie) (voir encadré 11.3) est un exemple d'implication de l'armée dans l'activité économique qui constitue une violation des droits de l'homme.

Dans l'accord de sécurité de Freeport avec les TNI transparaît en filigrane la solution devant permettre aux TNI de continuer à participer à l'activité économique. En vertu de l'article 7 (2) de la nouvelle loi sur les TNI, la fonction centrale de l'armée consiste à garantir la sécurité de sites nationaux essentiels. En réalité, une telle fonction s'est avérée l'une des principales sources de financement extrabudgétaire pour les TNI.

En janvier 2006, le ministère coordinateur des Affaires politiques, juridiques et de sécurité a décidé que Freeport Indonesia, ExxonMobil et PT Arun LNG étaient des sites essentiels pour le pays. Freeport Indonesia, qui opère dans la province de Papouasie occidentale, a publiquement déclaré que la réduction des atteintes portées à l'environnement contribuait au bien-être du peuple papou. Par la suite, l'existence de Freeport Indonesia a alimenté la haine du peuple de Papouasie occidentale et offert un tremplin à l'Organisation pour l'indépendance de la Papouasie (OPM : Organisasi Papua Merdeka). Malheureusement, en raison de son statut de site national essentiel, Freeport bénéficie d'une protection de sécurité totale de la part des TNI (ainsi que de la police nationale indonésienne). Compte tenu de cette situation, les TNI considèrent la population locale, et en particulier l'OPM comme la menace la plus pressante pour Freeport.

Conclusion : écarter l'armée des activités économiques

L'expérience indonésienne a montré une implication étendue de l'armée dans les activités économiques. Or, ces dernières nuisent au professionnalisme, affectent la transparence budgétaire et vont même jusqu'à violer les droits de l'homme.

D'une manière générale, le principal problème des activités économiques de l'armée concerne le budget de défense. Bien entendu, un système budgétaire qui prendrait en charge les personnels militaires et leurs familles isolerait l'armée des activités économiques. Il convient cependant de noter que la transparence du budget est plus importante que l'amélioration du bien-être des soldats. Si personne n'est chargé de veiller à l'efficacité et à l'efficacéité du budget de défense, il est impossible de maintenir l'armée en dehors des activités économiques.

Par ailleurs, les activités économiques de l'armée, en particulier ses activités commerciales dans le cas de l'Indonésie, ne se rapportent pas seulement au problème du bien-

être des soldats ni à celui des budgets de défense insuffisants. L'activité commerciale de l'armée indonésienne est très complexe et profondément ancrée dans la vie quotidienne. Les activités de l'armée en Indonésie sont tellement développées et répandues dans la société, qu'elles sont considérées comme une forme acceptable d'activité militaire par la plupart des Indonésiens. Compte tenu de la situation et des attitudes générales, il faudra sans doute beaucoup de temps pour écarter l'armée des activités économiques en Indonésie. Dans cette éventualité, le gouvernement devrait non seulement empêcher l'armée de mener des activités économiques, mais également imposer des contraintes ou des sanctions aux Indonésiens qui tirent profit de leur collusion avec le personnel ou les institutions militaires. Une telle stratégie n'a jamais été appliquée par le gouvernement indonésien.

Encadré 11.3. Accord de sécurité de Freeport avec les TNI et violations des droits de l'homme

La présence des TNI dans la région de Freeport tient du paradoxe. Tandis qu'elles garantissaient la sécurité des intérêts économiques vitaux par des méthodes constituant une violation flagrante des droits de l'homme, puisqu'elles visaient la population locale ou des membres présumés de l'OPM, les TNI recevaient également des fonds de la part de l'entreprise, sans aucune transparence. Par exemple, au milieu des années 1990, les troupes en poste sur le site de la mine auraient utilisé des véhicules, des bureaux et des conteneurs de l'entreprise pour transporter et détenir des personnes suspectées de représenter une menace pour la sécurité ou de faire partie de l'OPM, personnes qu'elles auraient ensuite torturées ou tuées. Malheureusement, l'entreprise a déclaré qu'elle n'était pas responsable de la manière dont l'armée faisait usage de son matériel. En effet, la Commission indonésienne des droits de l'homme (Komnas HAM) a indiqué que l'implication des TNI dans les mesures de sécurité de Freeport constituait une violation des droits de l'homme en Papouasie occidentale.

Le nombre de personnels de sécurité de l'État à Freeport a augmenté au cours de l'année écoulée. En 2005, plus de 2 400 personnels de sécurité de l'État (armée et police) étaient basés dans la zone générale d'opérations de Freeport. Cette même année, les dépenses de l'entreprise affectées aux fonds destinés à garantir la sécurité de l'armée et de la police atteignaient 66 millions de dollars. Freeport a déclaré que l'argent servait à payer le transport, la nourriture et le logement du personnel de sécurité. Les rapports d'enquête publiés en 2005 par l'ONG Global Witness et par le *New York Times* laissaient cependant entendre qu'une large part des dépenses de sécurité de Freeport était constituée de montants directement payés à des personnes. Selon ces rapports, l'entreprise aurait ainsi versé des sommes importantes à des officiers et à des policiers indonésiens, ainsi qu'à des unités présentes sur le terrain. Se référant à des documents internes qu'il a obtenus et dont il a vérifié l'authenticité, le *New York Times* a indiqué que ces versements atteignaient un total de 20 millions de dollars environ de 1998 à 2004.

Sources : Tri Yunanto Kurniawan, « Komnas HAM: Freeport Represents Colonialism in Papua » in *VHRmedia*, 2 décembre 2009, <http://www.vhrmedia.com/Komnas-HAM-Freeport-Represents-Colonialism-in-Papua-news2775.html>; Human Rights Watch, *Too High a Price, The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities*, 18:5(C), juin 2006, p. 48–56, <http://www.hrw.org/en/reports/2006/06/20/toohigh-price-1>.

En conclusion, l'activité économique dépend pour l'essentiel de deux composantes : l'offre et la demande. Dans le cadre de l'activité économique de l'armée, cette dernière maîtrise l'offre, et la demande vient de la société. Par conséquent, pour supprimer complètement le rôle de l'armée dans l'activité économique, il faudrait également infléchir la demande, et pas seulement restreindre l'offre.

Chapitre 12

La problématique de l'intégrité dans les opérations militaires

La corruption est un phénomène qui accompagne non seulement la gestion des institutions de défense en temps de paix, mais aussi la préparation immédiate des forces armées au déploiement opérationnel, la conduite des missions de maintien de la paix, ainsi que les opérations de stabilisation et de reconstruction. En ce début de vingt et unième siècle, le recours massif à des sous-traitants, et en particulier à des sociétés militaires et de sécurité privées, constitue un sujet de préoccupation majeur. Le présent chapitre est donc consacré au problème de corruption lié principalement à la sous-traitance lors des opérations. Il présente également les bonnes pratiques visant à renforcer les principes d'intégrité dans le recours à des sociétés militaires et de sécurité privées sur les théâtres d'opérations.

La corruption a non seulement pour effet de démoraliser les forces de maintien de la paix, mais elle nuit aussi à la crédibilité des efforts de paix déployés aux niveaux national et international. En Afghanistan, par exemple, la corruption est devenue si préoccupante qu'elle menace directement le succès de l'action menée par le gouvernement afghan et de la mission dirigée par l'OTAN.

À l'heure actuelle, les forces militaires des pays de l'OTAN ne peuvent mener aucun type d'opération, à quelque fin que ce soit, à titre individuel ou lors d'exercices de coalition, sans le soutien et la participation active de « sous-traitants militaires privés ». Cette dépendance croissante des forces armées de l'OTAN à l'égard du secteur privé s'est accélérée au cours des deux dernières décennies, depuis la fin de la Guerre froide. Cette évolution est paradoxale, et plutôt étonnante par son ampleur, dans la mesure où l'on considère généralement que la Convention de 1989 sur les mercenaires adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies¹ vise à limiter (et non à encourager) le développement des forces militaires privées et à proscrire leur utilisation par des États membres des Nations Unies.

Face à ce qui apparaît comme un paradoxe, la première explication est que les sociétés militaires privées (SMP), qui sont désormais très sollicitées pour appuyer les opérations de coalition de l'OTAN dans les zones de conflit, ne sont pas, techniquement parlant, des « mercenaires » au sens strict du terme. La Convention des Nations Unies qui traite du sujet définit un « mercenaire » comme un individu recruté et utilisé pour porter

¹ Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale contre le recrutement, l'utilisation, le financement et l'instruction des mercenaires*, 72^e séance plénière, 4 décembre 1989, A/RES/44/34.

Encadré 12.1. Problèmes de corruption et bonnes pratiques dans le cadre des activités préalables à un déploiement

Certaines organisations internationales appellent souvent les pays à déployer des forces armées dans le cadre d'opérations de maintien de la paix. La prise de décision doit parfois intervenir dans un délai très court, alors que les forces nationales ne sont pas prêtes pour le déploiement et ont besoin de systèmes d'armes, de dispositifs de communication, d'équipements individuels et autres matériels supplémentaires pour répondre aux exigences du théâtre d'opérations considéré.

Des procédures de passation de marchés sont ensuite lancées dans des délais encore plus courts et sans mise en concurrence en bonne et due forme. En outre, les considérations de coûts passent souvent au second plan en raison du respect d'exigences d'interopérabilité minimale et de « nobles préoccupations » pour la sécurité du soldat, du marin ou de l'aviateur. Les procédures de passation de marchés qui, en temps normal, ne sont pas toujours menées avec suffisamment d'intégrité, sont alors très exposées à la corruption.

Un autre facteur de vulnérabilité est lié à l'absence de critères précis et de procédures transparentes pour la sélection des personnels déployables, en particulier lorsque la rémunération durant la période de déploiement est plusieurs fois supérieure au salaire normal.

Il arrive que des militaires paient pour être déployés ou que l'équipement fourni à la hâte soit de qualité plutôt médiocre, ce qui peut avoir un effet démoralisant sur les unités déployées.

La plupart des bonnes pratiques, notamment le renforcement de l'intégrité en matière de gestion du personnel et des approvisionnements (voir les chapitres précédents), sont également applicables en l'espèce. Elles visent en particulier le respect des règles de transparence et de sélection au mérite pour les personnels qui seront déployés, ainsi que des principes de mise en concurrence et de contrôle qualité de l'équipement fourni.

Mais le plus important est de déployer non pas des contingents, c'est-à-dire des unités rassemblées et équipées en vue d'une mission spécifique puis dissoutes à leur retour dans leurs pays, mais des unités permanentes. Cette mesure est encore plus efficace lorsque le pays concerné dispose d'une politique de défense transparente et de mécanismes de planification de défense éprouvés. Dans ce cas, les unités déployables sont identifiées à l'avance, ont les capacités requises pour des missions et des théâtres d'opérations spécifiques et n'ont éventuellement besoin que d'un minimum d'équipements supplémentaires et de formation pour répondre à des exigences imprévues.

des armes et servir comme soldat pour un autre gouvernement que celui de son pays. Or, dans leur grande majorité, les personnels des SMP ne portent aucune arme, sont employés directement par les services de l'armée ou les missions diplomatiques de leur propre pays, et sont déployés sous l'égide de leur propre gouvernement pour servir en territoire étranger.

La dépendance critique des membres du personnel militaire et diplomatique des États membres de l'OTAN vis-à-vis du secteur privé n'est pas le résultat d'une politique délibérée menée par ces États pour privatiser leurs forces armées. Elle répond plutôt à une nécessité. En effet, à une époque caractérisée par le service militaire volontaire ne faisant

pas appel à la conscription et par des contraintes économiques grandissantes, il s'avère de plus en plus nécessaire, et aussi économiquement plus viable, d'externaliser vers le secteur privé un certain nombre d'opérations et de services qui ne relèvent pas du combat mais qui sont essentiels au déroulement de la mission. Ces fonctions externalisées ou « privatisées » sont variées et consistent généralement à ravitailler et nourrir les soldats, à assurer l'entretien et l'hygiène des avant-postes militaires, voire à superviser la formation des forces militaires et de police des pays d'accueil pendant les opérations de maintien de la paix et de stabilisation (comme, par exemple, en Bosnie, au Kosovo et actuellement en Afghanistan).

À l'autre extrémité de cette gamme de services privés, on trouve les sociétés militaires et de sécurité privées (SMSP), qui sont chargées de plus en plus souvent d'assurer la sécurité des missions et du personnel diplomatiques, de protéger les convois de ravitaillement vitaux, et même d'assurer la garde des installations militaires (les SMSP exerçant alors des fonctions de vigile ou de police). Tout comme le phénomène plus vaste que constitue le développement de la participation du secteur privé aux opérations militaires en général, cette dépendance vis-à-vis des SMSP n'est pas le fruit d'une décision stratégique ou politique délibérée, collective, voire mûrement réfléchie, qui aurait été prise par les États membres de l'OTAN. Le recours accru à des forces de sécurité privées dans des zones de conflit est plutôt la conséquence d'une généralisation de pratiques ayant cours dans ces mêmes États. Depuis longtemps, la plupart des pays de l'OTAN font appel à des

Encadré 12.2. Fraude, mauvaise gestion et comportements illicites lors des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Un groupe de travail des Nations Unies a mis au jour un système généralisé de corruption et de mauvaise gestion portant sur des marchés de plusieurs centaines de millions de dollars pour la fourniture de carburant, de produits alimentaires, de matériaux de construction et d'autres matériels et services utilisés pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU, qui connaissent leur plus forte expansion depuis quinze ans. Le groupe de travail a recensé de nombreux cas de fraude, de corruption, de gaspillage et de mauvaise gestion au siège des Nations Unies et dans les missions de maintien de la paix, notamment dix cas de fraude et de corruption de grande ampleur pour une valeur globale de plus de 610 millions de dollars.

Outre la corruption, on note également des problèmes liés à d'autres types de comportements illicites. En 2006, près de 300 membres du personnel des Nations Unies chargés du maintien de la paix ont fait l'objet d'une enquête pour des infractions à caractère sexuel. Cent soixante-dix casques bleus, y compris 17 civils et 16 policiers, ont été renvoyés chez eux. La même année, les États-Unis et le Japon, deux des plus importants contributeurs aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ont menacé de ne pas verser leur contribution si l'ONU ne prenait pas des mesures énergiques contre la corruption.

Sources: « Peacekeeping: Cleaning up Corruption » in *Strategy Page*, 2 March 2006, www.strategypage.com/htmlw/htun/articles/20060302.aspx; Lynch Colum, « U.N. Finds Fraud, Mismanagement in Peacekeeping » in *Washington Post*, 8 décembre 2007, A06.

sociétés privées qui fournissent par exemple des gardiens, des vigiles et des policiers de la route pour protéger des installations militaires nationales ou « implantées sur place ». Et depuis longtemps, aussi, ces pays font appel à d'autres sociétés qui affectent du personnel à ces mêmes installations militaires pour exploiter le parc de véhicules, assurer l'entretien régulier des bâtiments ou des terrains, ou encore pour assurer le ravitaillement et les livraisons et pour préparer et servir les repas des soldats dans les réfectoires.

On peut donc considérer que, dans une large mesure, le recours croissant au secteur privé pour appuyer les missions militaires de l'OTAN à l'étranger est une forme de « dérive de la mission ». Autrement dit, la dépendance actuelle à l'égard du secteur privé résulte de la transposition inconséquente de pratiques nationales à l'échelle internationale, essentiellement par nécessité ou par commodité, sans réelle prise en compte des incidences et des conséquences à long terme de la généralisation de telles pratiques. On peut emprunter à la philosophe allemande Hannah Arendt le concept de « banalité » à propos de ce rôle du secteur privé, ce qui contraste nettement avec la réputation de nuisance ou d'immoralité qui est traditionnellement associée (par exemple chez Machiavel) à toute forme de recours à des mercenaires. Mais qu'elle soit banale ou pernicieuse, cette situation est peu susceptible de changer. Comment les forces militaires et les missions diplomatiques de l'OTAN pourront-elles donc gérer de la manière la plus appropriée cette nouvelle tendance de la guerre moderne ?

Avantages supposés du recours au secteur privé

Les partisans de cette dépendance beaucoup plus importante à l'égard du secteur privé affirment que le partenariat public-privé dans le domaine militaire est plus avantageux que pernicious. En effet, la devise « plus vite, moins cher et mieux » du secteur privé ou marchand semble bien s'appliquer à la fourniture de services fiables et de qualité s'agissant de l'alimentation et de l'hygiène des personnels militaires de l'OTAN mobilisés (souvent avec un délai de préavis et de préparation minimum) pour des opérations de maintien de la paix ou de stabilisation, ou pour des urgences humanitaires. Cette politique tacite permet d'accroître le nombre de soldats en uniforme, très entraînés et prêts à participer à la mission militaire de base, qui consiste à sauver des vies humaines, à maintenir la paix ou à relever un État, tout en déléguant les problèmes logistiques à des personnels civils de soutien. De même, les partisans du système actuel affirment que le secteur privé peut se mobiliser rapidement pour apporter un soutien logistique et technique complexe, par exemple pour l'entretien des systèmes d'armes, les avis opérationnels et la consultance technique. Il faut des mois, voire des années, à des unités militaires pour recruter, former et déployer des soldats en uniforme disposant de l'expertise technique voulue. Par contre, il est possible de passer un contrat avec une société de défense privée qui pourra fournir sur très court préavis du personnel technique qualifié en cas de crise militaire.

Un autre facteur économique doit être pris en compte. Dans leurs pays, les personnels militaires sont enrôlés, ou servent comme officiers, pour une période déterminée. Durant ce temps de service national, ils bénéficient d'un salaire assorti d'avantages sociaux, qu'ils soient ou non déployés dans des opérations militaires. Après avoir quitté le service

national, ces personnels peuvent bénéficier d'un ensemble de « prestations d'anciens combattants », allant de l'éducation aux soins de santé, pendant le reste de leur vie. En revanche, les employés d'un sous-traitant militaire privé sont liés de manière stricte aux conditions contractuelles fixées par leur employeur. Ils sont en général très bien rémunérés, mais uniquement lorsqu'ils sont déployés dans le cadre d'une mission ; en général, leur salaire leur permet de financer leurs propres prestations sociales (telles que soins de santé et assurance-vie). Les salariés du secteur privé peuvent être congédiés ou réaffectés rapidement lorsque le contrat principal avec le sous-traitant (ou le recours à leurs services) prend fin. Il n'existe pas d'avantages résiduels garantis à vie aux frais de l'État.

Enfin, les partisans de ce recours accru au partenariat militaire public-privé font observer que les opérations militaires « irrégulières » ou « non conventionnelles » (ou guerres irrégulières), dans lesquelles des forces de l'OTAN seront, dans un avenir prévisible, probablement engagées – opérations de lutte anti-insurrectionnelle (COINOP), aide humanitaire ou maintien de la paix dans des États défaillants – ont souvent une cause économique sous-jacente. Il n'est pas rare que des sociétés privées basées dans des États membres de l'OTAN proposent des emplois aux populations locales (cuisiner, nettoyer, fournir d'autres services et même servir de traducteurs-interprètes) lorsqu'elles arrivent dans un « État en déliquescence » ou dans une zone de conflit instable. Le recours à des sociétés militaires privées pendant les opérations menées dans le cadre d'une guerre irrégulière représente donc une source fiable d'emplois et de revenus pour les franges les plus démunies de la population du pays cible et permet de promouvoir la stabilité économique et le renforcement de la sécurité dans des régions sensibles du globe. C'est pourquoi certains dirigeants militaires et experts politiques arrivent généralement à la conclusion que les opérations militaires d'aujourd'hui et de demain « ne sont pas viables » s'il n'est pas fait appel au secteur privé.

Les défis à relever en matière d'éthique et de commandement

Cependant, les arguments avancés en faveur de l'actuel partenariat militaire public-privé ne devraient pas faire oublier un certain nombre de problèmes éthiques complexes que ce type d'accord, inévitablement, a déjà posés et devrait continuer de poser. Par exemple, il faudrait, dans l'idéal, que les contrats nécessaires à la fourniture de services spécifiques aux services diplomatiques et militaires soient négociés de manière transparente, grâce à des procédures d'appel d'offres et de passation de marchés totalement ouvertes et concurrentielles visant à assurer la plus haute qualité de service au meilleur prix. À ce propos, les partisans du système actuel font souvent valoir que les contrats eux-mêmes imposent des critères de responsabilité et de contrôle qui sont suffisants, tant au niveau des sociétés militaires privées qu'en ce qui concerne le comportement de leurs employés. Par conséquent, des prestations médiocres, un respect insuffisant des termes du contrat de la part de l'entrepreneur, ou le comportement inapproprié d'employés d'une entreprise dans le pays d'accueil ou client, devraient suffire pour motiver le licenciement des employés incriminés ou la résiliation du contrat avec l'entreprise. L'existence de ces sanctions commerciales sur le « marché libre » est souvent présentée comme un dispositif

Encadré 12.3. Autorégulation des sociétés militaires et de sécurité privées par le biais d'un code de conduite

Les codes de conduite sont des obligations que s'impose une société et qui fixent des critères normatifs qui ne font pas partie de son cœur de métier initial. Du point de vue de la société, les codes de conduite font partie de ses activités de relations publiques et de gestion des risques et incarnent sa contribution sociopolitique.

Même si les sociétés militaires et de sécurité privées (SMSP) sont souvent conscientes qu'elles n'exercent pas leurs activités dans un vide juridique, il existe néanmoins un flou sur les règles qui doivent être appliquées – en particulier dans les régions en conflit – ainsi qu'un certain degré d'ignorance en ce qui concerne les normes internationales. Un code de conduite pour les SMSP est donc un outil utile pour corriger les lacunes de la réglementation et de leur mise en application, répondre aux préoccupations soulevées par des tiers (comme celles d'ONG militantes) et protéger les intérêts des entreprises.

Le premier objectif d'un code de conduite pour les SMSP est de formuler des obligations fondées sur les normes internationales de la protection des droits de l'homme et du droit humanitaire international que les entreprises doivent respecter. Un code de conduite devrait englober la protection du droit à la vie et à l'intégrité physique, des droits liés à l'emploi, des obligations en matière de parité, et des interdictions portant sur la violence et l'exploitation sexuelles, ainsi qu'une interdiction de la corruption.

Le deuxième objectif d'un code de conduite est de prévoir la mise en application des obligations, et notamment des procédures concernant la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes des SMSP, ainsi que des mécanismes de suivi et de communication de l'information.

Source: Roseman Nils, Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies, Occasional Paper #15, DCAF, Genève, 2008.

adéquat pour faire respecter la conformité avec le contrat, garantir des prestations satisfaisantes et faire en sorte que les meilleures pratiques soient appliquées par toutes les parties.

Malheureusement, dans la pratique courante, ces idéaux de la « libre concurrence » sont rarement atteints. La transparence fait souvent défaut dans les appels d'offres et les marchés publics, et les possibilités de favoritisme, de détournements, de clientélisme, de malversations et de corruption sont nombreuses. Or, la plupart du temps, les États membres de l'OTAN ne disposent pas d'un nombre suffisant d'agents spécialisés et expérimentés dans le domaine des passations de marché pour surveiller efficacement ces négociations, même lorsqu'il n'y a pas de motifs de corruption ni de pratiques malhonnêtes. En outre, ceux qui sont affectés à ces fonctions, même s'ils sont très compétents et que leur civisme est irréprochable, peuvent être rapidement dépassés par l'ampleur de leur tâche, notamment dans le contexte chaotique et contraignant qui caractérise une intervention armée dans un État failli, ou au plus fort d'une crise humanitaire. Le fait qu'il soit nécessaire de disposer en urgence d'un large éventail de services dans le cadre d'un conflit n'est pas une situation idéale (c'est le moins qu'on puisse dire) pour diffuser, obtenir,

examiner et attribuer des contrats importants et complexes de façon équitable et régulière, ou pour mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle externe et de surveillance permettant de s'assurer que toutes les obligations contractuelles sont respectées.

Même lorsque les agents (surmenés et débordés) chargés de négocier des contrats publics ne peuvent pas être corrompus ou recevoir des pots-de-vin, des sociétés militaires privées sans scrupule, voire incompetentes, ou des employés indelicats et opportunistes, ont de multiples occasions de profiter de ce contexte chaotique. À l'heure actuelle, par exemple, il n'existe aucun système accepté et généralement reconnu, notamment au niveau international, qui permettrait d'évaluer, d'enregistrer ou d'homologuer des sous-traitants privés, ou encore de définir ou de faire respecter des normes professionnelles en matière de prestations, et que les sociétés et leurs employés pourraient accepter. En cas d'erreurs en matière de passation de marchés ou d'incompétences avérées, les parties lésées n'ont souvent que la résiliation du contrat comme voie de recours.

Par ailleurs, même les sociétés privées les plus performantes et les plus fiables peuvent embaucher un employé incompetent ou peu scrupuleux (ce qui peut arriver également à un organisme public). Les dispositions prévues pour sanctionner les comportements inappropriés, non professionnels ou même délictueux sont souvent tout à fait inappropriées et n'ont guère d'effet dissuasif sur des conduites malveillantes. Il ne suffit pas, par exemple, de sanctionner un employé jugé coupable d'entente délictueuse, d'enlèvement et de trafic d'êtres humains (comme cela s'est produit au Kosovo) par un simple licenciement et une perte de salaire et de privilèges. Pourtant, le contexte actuel offre peu d'autres voies de recours possibles. Force est donc de constater que la mise en place et le maintien de ce que l'on appelle parfois les « fonctions fondamentales de l'État », qui sont la supervision des marchés publics, le contrôle et la responsabilité (notamment de la part des employés) dans les zones de combat représentent, dans la pratique réelle, un formidable défi.

Le 17 septembre 2007, des gardes de sécurité employés par l'entreprise américaine Blackwater Worldwide (elle a changé de nom depuis) ont tué, sans qu'il y ait eu de provocation, et sans discernement, dix-sept civils irakiens qui se trouvaient sur la place Mansour à Bagdad. Ce massacre a montré de manière dramatique à quel point les problèmes liés au renforcement de l'intégrité et à l'utilisation de pratiques exemplaires par des sociétés militaires privées dans les zones de conflits étaient nombreux et divers. Il témoigne également de l'indifférence, de l'absence de professionnalisme et du manque d'intérêt regrettables des agents de sécurité du secteur privé pour le bien-être de la population locale. Mais les critiques émises à la suite de cette lamentable bavure négligent le cœur du problème. Soyons clairs, le « bien-être de la population locale » est, par définition, rarement, pour ne pas dire jamais, l'objectif principal, voire fondamental, d'une entreprise privée ou commerciale et de ses employés, qui sont davantage préoccupés contractuellement par le bien-être et la sécurité des clients ou des bailleurs de fonds.

Ce point montre clairement les différences qui existent à la base entre les intentions et les valeurs institutionnelles des organismes professionnels et publics (tels que les forces

armées d'un État démocratique) et des organisations privées ou commerciales. Les premiers sont là pour servir leur pays et ses intérêts légitimes. Les membres de leur personnel sont, dans leur parcours professionnel et leur formation, régulièrement et largement mis en contact avec l'éthique et le sens du sacrifice qu'implique le service public. En revanche, les organisations commerciales privées sont là pour servir leurs clients. Elles ne garantissent le bien-être de la population que dans les limites d'un système bien défini en termes de cadre juridique et de responsabilité, qui permet, par exemple, de détecter et de sanctionner les sociétés privées et leurs employés qui n'ont pas respecté leur devoir de prudence ou qui se sont rendus coupables de négligence criminelle. Dans les régions en proie à des conflits armés, et à plus forte raison dans les États défaillants, ce sont précisément ces principes d'encadrement juridique et de responsabilité qui sont bafoués. Ne pouvant plus compter sur la stricte primauté du droit, la population locale est contrainte de s'en remettre au bon vouloir des sociétés privées, ainsi qu'à l'humeur de chacun de leurs employés. En cas de dérapage, les victimes ont peu de voies de recours.

Les forces armées professionnelles des États membres de l'OTAN sont conscientes de ce dilemme et imprégnées du sens du service et de la responsabilité vis-à-vis du public. La formation du caractère est un des piliers de l'instruction militaire professionnelle dans ces pays. L'objectif de la formation du caractère et de la « socialisation professionnelle des militaires » est de faire en sorte que chaque membre d'une institution militaire nationale puisse utiliser la force létale en cas de nécessité, de manière économique et responsable, et uniquement dans la mesure où elle est nécessaire pour atteindre des objectifs nationaux légitimes. Des défaillances commises individuellement dans l'exercice de cette lourde responsabilité – par exemple, la participation à des activités criminelles (vol, viol, extorsion ou meurtre), ou le recours imprudent, négligent ou sans discernement à la force létale – tombent sous le coup des dispositions strictes de la loi et de la discipline militaires.

On est ici très loin de ce que l'on pourrait appeler l'éthique du secteur privé ou de l'entreprise, qui met l'accent sur l'ambition de l'organisation et ses résultats dans un contexte concurrentiel, et dont la « bonne performance » est jugée presque exclusivement à l'aune de la satisfaction des clients. Ainsi, l'ex-PDG de Blackwater, Erik Prince, souligne fièrement que son (ancienne) entreprise a obtenu des résultats irréprochables puisqu'aucun de ses clients ou « employeurs » n'a subi de préjudice corporel pendant les sept années environ où elle a fourni des services de sécurité dans des zones de conflit très instables et extrêmement dangereuses. Il s'agit là d'un résultat effectivement remarquable et enviable, qui témoigne d'un niveau de compétence des plus élevés dans la fourniture de services de sécurité au client. Et c'est précisément le service que Blackwater Worldwide, Inc. s'est engagé à fournir.

La difficulté, cependant, vient du fait que ce critère ne suffit pas à lui seul à juger les prestations des sous-traitants privés qui fournissent des prestations militaires et de sécurité. Pour les militaires, ce bilan constitue le cœur même du problème. Le comportement agressif, brutal et belliqueux du personnel de ces sous-traitants, lequel caractérise la protection dont bénéficient leurs clients, choque et la population locale suscite son hosti-

lité. Comme ce fut le cas sur la place Mansour, il s'accompagne également d'un risque démesuré et tout à fait choquant d'occasionner des blessés ou des morts parmi elle. Il en est ainsi parce que le bien-être de toutes les parties non contractuelles, et notamment les populations locales, n'entre pas en ligne de compte. On peut même conclure que le succès même et la compétence des sous-traitants privés (tels qu'évalués à l'aune des objectifs de l'entreprise ou du contrat) font obstacle aux objectifs plus larges de la mission de l'armée, qui sont de gagner la fidélité et la confiance des populations locales dans un État défaillant en garantissant leur sûreté et leur sécurité et en protégeant l'état de droit.

Promouvoir les bonnes pratiques dans les entreprises militaires privées et renforcer l'intégrité dans les opérations de l'OTAN

Ces difficultés d'ordre éthique sont en grande partie dues à la présence de sous-traitants privés qui fournissent des prestations militaires et de sécurité dans des zones de combat où le cadre juridique et de responsabilité était vraiment très flou. Ces sous-traitants ne constituent pourtant qu'une infime partie des entreprises militaires privées opérant dans des zones de conflit. D'ailleurs, le dilemme particulier qu'elles posent a été abordé de manière spécifique et minutieuse au cours des délibérations d'experts juridiques internationaux tenues sous l'égide du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), comme résumé dans le Document de Montreux.² Ce document examine attentivement les propositions visant à modifier le statut juridique des sous-traitants évoqués plus haut, à clarifier et à étendre le cadre juridique qui s'applique à eux, à éliminer les ambiguïtés dans l'intérêt de toutes les parties concernées ainsi qu'à promouvoir les meilleures pratiques auprès des États hôtes et clients. À ce titre, ce document devrait être lu et examiné par les États membres de l'OTAN, et les dispositions juridiques et les bonnes pratiques qu'il contient concernant le recours à des sous-traitants privés qui fournissent des prestations militaires et de sécurité devraient, dans la mesure du possible, être suivies.

Recommandations

Les capacités C3 et l'approche globale³ des opérations

Les officiers de l'OTAN en milieu de carrière et les forces militaires alliés conviennent régulièrement que les capacités C3 (communication, commandement et contrôle) sont le principal défi à relever si l'on veut établir une liaison efficace avec les sous-traitants privés en opérations. En l'absence de lignes hiérarchiques claires ou de procédures opération-

² Assemblée générale des Nations Unies et Comité international de la Croix-Rouge, *Le Document de Montreux sur les obligations juridiques pertinentes et les bonnes pratiques pour les États en ce qui concerne les opérations des entreprises militaires et de sécurité privées opérant pendant les conflits armés*, 2008, A/63/467-S/2008/636, http://www.icrc.org/fre/assetr/files/other/icrc_001_0996.pdf.

³ Site web de l'OTAN, « Une approche globale », mars 2009, <http://www.nato.int/issues/comprehensiveapproach/index.html>.

nelles bien définies, les commandants doivent s'en remettre à l'initiative individuelle et à la coopération avec des unités du secteur privé opérant dans leurs zones de commandement. On sait également qu'une coordination sûre et efficace dépend en grande partie de la bonne volonté et de la capacité des deux parties à reconnaître et à respecter leurs intérêts communs.

L'approche unifiée actuelle suivant laquelle l'armée, la diplomatie, les ONG et les sociétés privées sont à l'œuvre ensemble dans les zones de conflit ne doit pas faire oublier aux dirigeants qu'il est très complexe d'avoir des types d'organisation disparates regroupés sous un commandement unique. Ce dernier aura à « chapeauter » des organisations dont les missions fondamentales et les vertus intrinsèques sont sous forte tension. Cette situation de tension ne sera résolue qu'au moyen d'une structure de commandement unifiée dans laquelle les commandants militaires de l'OTAN détiennent seuls l'autorité et la responsabilité finales de la zone de combat, et assurent le commandement de toutes les opérations.

Loi ou fibre morale

Par nature, la guerre conventionnelle, la guerre irrégulière et la contre-insurrection créent des contextes dans lesquels les principes de l'état de droit et les mécanismes de responsabilité, de surveillance et de conformité sont dégradés. Dans des conditions aussi défavorables, le recours à la force létale ne doit être confié qu'à des personnes dont les qualités psychologiques et « l'éthique professionnelle » et organisationnelle sont telles qu'on peut encore leur faire confiance et les tenir responsables de leurs défaillances. C'est la vertu cardinale du métier des armes. La désintégration de la loi et de l'ordre, et l'érosion qui en résulte des mécanismes normaux de contrôle et de responsabilité, constituent des défis pour le caractère moral de tout individu. L'armée s'emploie à forger le type de caractère capable de résister à ces tentations, de rester stable dans des situations instables et donc de contribuer à rétablir l'ordre et la loi.

L'éthique de l'entreprise ou du secteur privé, quant à elle, n'est pas du tout axée sur ce problème. Par essence, les entreprises comptent sur le contrôle externe et la loi pour entraver les ambitions malsaines. Il n'est donc pas recommandé de déployer des employés de sous-traitants militaires privés en tant que gardes, vigiles, voire gardiens de prison, à l'intérieur de zones exposées à une insurrection. Ces personnes ne devraient être déployées qu'à l'arrière (comme elles le sont à présent dans les États membres de l'OTAN), c'est-à-dire uniquement dans des régions où la loi, la sécurité et la responsabilité à l'égard d'actes répréhensibles ne sont pas fondamentalement remises en question.

Érosion de l'éthique militaire professionnelle

En cas d'opérations contre-insurrectionnelles et de guerre irrégulière en général, l'établissement de relations de confiance avec la population locale constitue la meilleure arme de l'OTAN. Si des sous-traitants de sécurité privés peuvent être aussi performants dans toutes les activités que l'armée considère comme sa mission principale, pourquoi maintenir une force militaire ? Nous affirmons, quant à nous, que la spécificité de l'éthique militaire professionnelle est de « servir la nation et ses alliés de manière désintéressée ».

Encadré 12.4. Le Document de Montreux sur les entreprises militaires et de sécurité privées

Ces dernières années ont vu se développer le recours aux entreprises militaires et de sécurité privées (EMSP) et avec elles une exigence de clarification des obligations juridiques découlant du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Le Document de Montreux, adopté le 17 septembre 2008, recense les bonnes pratiques concernant les EMSP et encourage leur adoption. Les thèmes examinés dans le document sont les suivants :

- *Détermination des services* : déterminer les services qui peuvent ou ne peuvent pas être sous-traités à des EMSP, en tenant compte de facteurs tels que le risque qu'un service particulier puisse entraîner la participation directe d'employés d'une EMSP à des hostilités.
- *Procédures pour la sélection et l'engagement des EMSP* : évaluer la capacité d'une EMSP à conduire ses activités conformément au droit national et international pertinent ; fournir les ressources suffisantes et encourager l'acquisition de compétences permettant de sélectionner et d'engager contractuellement des EMSP ; assurer la transparence et la supervision des procédures de sélection et d'engagement contractuel des EMSP par les moyens suivants : la divulgation publique des règlements contractuels et des informations générales relatives à des contrats spécifiques ; la publication d'une synthèse des déclarations d'incidents, de plaintes et de sanctions ; la surveillance par des organes parlementaires, notamment au moyen de rapports annuels ou de la notification de certains contrats auxdits organes.
- *Critères pour la sélection des EMSP* : s'assurer que le prix le plus bas n'est pas le seul critère retenu pour la sélection, et prendre en compte la conduite passée de l'EMSP et des membres de son personnel, la capacité financière, économique et de gestion de ladite EMSP, la formation des membres du personnel, avant un déploiement particulier et de façon suivie, à un large éventail de questions, notamment les mesures de lutte contre la corruption et d'autres actes répréhensibles, l'existence de mécanismes de suivi et de surveillance, ainsi que des mécanismes de responsabilité interne, etc.
- *Clauses des contrats avec les EMSP* : inclure des clauses contractuelles et des obligations qui garantissent que l'EMSP mandatée respectera le droit national pertinent, le droit international humanitaire et les droits de l'homme.
- *Contrôler l'observance des obligations et garantir la responsabilité* : inscrire la compétence pénale dans les législations nationales pour les crimes commis par les EMSP et les membres de leur personnel et qui sont sanctionnés en vertu du droit international ; examiner la possibilité d'établir une responsabilité pénale de l'entreprise ainsi qu'une compétence pénale pour les actes répréhensibles graves commis par les membres du personnel de l'EMSP à l'étranger.

Les mêmes pratiques et obligations sont appliquées, le cas échéant, lorsqu'une EMSP mandatée sous-traite des activités à une autre EMSP.

Le document de Montreux s'adresse aux États, mais les bonnes pratiques qui y figurent peuvent également être utiles à d'autres entités telles que les organisations internationales, les ONG et les entreprises qui passent des contrats avec des EMSP, ainsi qu'aux EMSP elles-mêmes.

En conséquence, les gouvernements de chacun des États membres de l'OTAN ne doivent pas adopter des politiques ou des dispositions sur l'utilisation de sous-traitants privés fournisseurs de prestations militaires ou de sécurité qui abaissent, dénigrent ou érodent cette éthique, ou qui portent atteinte de toute autre manière aux relations entre les civils et les militaires dans leurs pays respectifs. En ce qui concerne les missions militaires fondamentales, notamment la guerre irrégulière et les opérations de stabilisation et de reconstruction ou le relèvement d'une nation, les vertus militaires professionnelles de base de l'OTAN, à savoir l'esprit de sacrifice et de service public désintéressé, doivent être considérées comme le seul moyen établi pouvant instaurer et maintenir un climat de confiance avec les populations, tant dans nos pays respectifs qu'à l'étranger.

Secteur privé et interventions humanitaires

La seule exception à la disposition précédente concerne peut-être les demandes d'interventions militaires humanitaires. Il s'agit d'un cas particulier, qui suscite de graves interrogations sur ce qui est entendu par « opérations défensives ». Les interventions militaires humanitaires sont très différentes des missions, elles aussi considérées comme « défensives », qui sont notamment imparties aux vigiles et aux gardiens de prison (voire aux escortes de convois). Dans les interventions humanitaires, en revanche, la défense des victimes innocentes de crimes de génocide s'accompagne d'une action militaire offensive qui consiste à engager le combat contre l'ennemi, à échanger des tirs et à rechercher activement les agresseurs. En l'absence de tout intérêt national supérieur ou d'une volonté des États membres de l'ONU de venir en aide aux victimes de génocide, la possibilité de faire appel à des sous-traitants privés qui fournissent des prestations de sécurité mérite d'être considérée.

En général, les « vecteurs » institutionnels des organisations militaires publiques et commerciales (privées) ne s'ajustent pas bien dans les zones de conflit. Or, les interventions militaires humanitaires, qui sont un domaine dans lequel le vecteur entrepreneurial vise à protéger, dans le cadre d'un contrat, le client ou l'employeur (en l'espèce les victimes potentielles de crimes de génocide), peuvent s'avérer étonnamment plus efficaces que le vecteur public des forces militaires nationales (dont l'objectif est de défendre leur propre nation, leurs concitoyens et leurs alliés).

Des fonctions intrinsèquement publiques

Le large débat qui anime les cercles diplomatiques de l'OTAN sur ce qui est ou n'est pas « intrinsèquement public » semble déplacé. Le rôle d'un gouvernement est de contrôler et de rendre des comptes, et la « transparence » est le mot d'ordre qui guide son action dans l'intérêt public. Ces principes sont la seule ligne de démarcation claire entre le secteur public et le secteur privé. Lorsque le secteur privé fait effectivement « mieux, moins cher et plus vite » (comme pour la fourniture de services d'approvisionnement alimentaire, l'apport de compétences en mécanique et en ingénierie, ainsi que la connaissance des langues locales), il est alors souhaitable de nouer un partenariat viable avec lui. Le rôle des autorités publiques est dans ce cas d'améliorer les capacités de contrôle des contrats et des procédures de passation des marchés dans un cadre juridique opérationnel.

Sous-traitants et appui tactique

Le recours à des sous-traitants privés pour le soutien logistique et l'appui tactique semble adapté, souple et d'un bon rapport coût-efficacité. Le rôle des autorités gouvernementales et des institutions militaires à cet égard consiste à améliorer la capacité de passer des marchés publics, de gérer et de surveiller les contrats conclus, d'instaurer un cadre de compétence juridique pour le personnel chargé de la négociation des marchés, et de garantir le respect intégral du cahier des charges propre à chaque marché ainsi que de la primauté du droit, conformément aux dispositions relatives à l'application des meilleures pratiques figurant dans le Document de Montreux des Nations Unies et du CICR de 2008. Il faut cependant s'assurer que le recours aux sociétés privées pour les fonctions mentionnées ci-dessus n'a pas pour conséquence involontaire (par exemple, au cours d'une crise majeure ou en plein conflit) de les empêcher de continuer de fournir des services d'appui tactique (vivres, carburant, fournitures) aux membres du personnel militaire qui en dépendent pour leur survie et l'accomplissement de leur mission.

Octroi de licence à des sous-traitants privés

Les sociétés militaires privées et les sous-traitants privés qui fournissent des prestations militaires et de sécurité déplorent que leur secteur soit envahi par des organisations et des personnels médiocres et sans qualifications. Leurs associations professionnelles devraient coopérer avec les organismes de l'OTAN pour élaborer des procédures efficaces d'octroi de licences et de réglementation des entreprises de sous-traitance, pour fixer des critères minimaux en termes de qualifications, de compétences et de ressource qui régiront l'admissibilité des sociétés privées aux appels d'offres concurrentiels pour des marchés militaires, de défense et diplomatiques, et pour écarter ou rejeter les personnes ou les organisations qui violent ces normes.

Code d'éthique professionnelle

De même, les associations professionnelles devraient être tenues de convoquer leurs membres pour élaborer un code éthique commun régissant le comportement professionnel dans leurs différentes activités de sous-traitance. Le respect de ce code constituerait une condition essentielle d'obtention de licences et d'admissibilité aux appels d'offres.

« Guerres par procuration » en perspective

Enfin, quelle que soit la politique que l'OTAN et ses États membres adoptent à l'égard du recours à des sous-traitants privés qui fournissent des prestations de sécurité, d'autres pays qui ne font pas partie de l'Alliance continueront probablement d'employer et de déployer des SMSP armées. On peut à cet égard craindre que des sous-traitants d'un pays membre de l'OTAN aient des intérêts contraires à ceux de sous-traitants employés par des Alliés, par exemple dans le domaine de la sûreté maritime. De même, on peut légitimement s'inquiéter que les forces armées de l'OTAN, ou des sous-traitants privés qui fournissent des prestations militaires et qui sont basées dans des pays membres de l'Organisation, puissent un jour faire face à une « guerre par procuration » en Afrique ou

en Asie du Sud-Est contre d'autres sous-traitants de ce type engagés par une puissance hostile.

Préparation des futurs dirigeants militaires

Les collèges et académies militaires et de défense devraient élaborer des cours et mobiliser des ressources pour aborder les questions politiques que posent les sociétés militaires et de sécurité privées et les sous-traitants privés fournisseurs de prestations militaires et de sécurité, notamment les questions de commandement et d'éthique évoquées ci-dessus. Ce faisant, il serait pertinent de tenir compte de l'expérience d'officiers subalternes et d'officiers supérieurs récemment rentrés d'une mission de déploiement. Dans de nombreux cas, leur expérience dépassera les compétences d'un instructeur en poste dans nos différentes académies militaires et de défense. Il serait également opportun de faire appel au secteur privé lui-même en invitant les principaux représentants de sociétés militaires et de sécurité privées bien établies à faire des exposés et à présenter leurs propres expériences et recommandations dans les salles de cours des académies et collèges de défense.

Chapitre 13

Combattre la corruption dans le secteur de la défense dans les pays confrontés à des différends territoriaux non résolus ou à des conflits gelés

Les différends territoriaux non résolus et les conflits gelés peuvent accroître considérablement les risques de corruption dans une région. Les différends territoriaux non résolus liés à la sécession sur le territoire de l'ex-Union soviétique – le Haut-Karabakh en Azerbaïdjan, la Transnistrie en Moldavie et, jusqu'en août 2008, l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud en Géorgie – en sont d'excellents exemples. Comme le sont des situations telles que le conflit entre les communautés grecque et turque à Chypre et le conflit indo-pakistanaï au Cachemire.

En règle générale, les pays confrontés à des conflits gelés ont des niveaux de corruption élevés. On trouvera dans l'encadré 13.1 la note obtenue par certains des pays concernés, selon l'indice de perception de la corruption (IPC) 2008 de Transparency International. S'il ne fait aucun doute que les différends territoriaux non résolus et les conflits gelés compliquent l'équation de la corruption, il conviendrait toutefois de ne pas en surestimer l'influence. Le niveau de corruption dans un pays s'explique souvent davantage par des facteurs socioéconomiques que par l'existence d'un conflit gelé. Ainsi par exemple, la forte corruption qui gangrénait le secteur géorgien de la défense avant la révolution des roses de 2003 tenait davantage à l'état de banqueroute de ce ministère qu'à la menace posée par les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Il est difficile, notamment dans l'ancien espace soviétique – l'une des régions les plus corrompues au monde –, de dissocier la corruption « normale » de la corruption liée à l'existence de conflits territoriaux non résolus.

Les conflits gelés multiplient les risques de corruption

Les principaux facteurs qui multiplient les risques de corruption dans les institutions de défense et de sécurité des régions confrontées à des différends territoriaux non résolus ou à des conflits gelés sont : l'accroissement des dépenses militaires, la diminution de la transparence, la création de « zones de non-droit » juridiques et l'existence de formations paramilitaires incontrôlées. À cela s'ajoutent souvent une idéologie de « survie nationale » et un soutien important de l'opinion publique à l'armée, qui peut entraîner une acceptation tacite de la corruption en tant que prix à payer pour la sécurité nationale.

Encadré 13.1. IPC et pourcentage du PIB consacré à la défense dans certains pays confrontés à des différends territoriaux non résolus ou à des conflits gelés

Conflit	Pays	IPC en 2009 (note maximale = 10)	Pourcentage du PIB consacré à la défense (moyenne mondiale = 2,2 %)
Cachemire	Inde	3.4	2.5 2007
	Pakistan	2.4	3.1 2007
Haut-Karabakh	Azerbaïdjan	2.3	3.4 2006
	Arménie	2.7	3.0 2007
Ossétie du Sud/ Abkhazie	Géorgie	4.1	9.2 2007
	Russie	2.2	3.5 2007 (est.)
Transnistrie	République de Moldova	3.3	0.5 2007
Chypre	Grèce	3.8	3.3 2007
	Turquie	4.4	2.5 2007 (est.)
Darfour	Soudan	1.5	4.4 2006

Sources : Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International : www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi ; base de données du SIPRI sur les dépenses militaires : <http://milexdata.sipri.org/>.

Accroissement des dépenses

Les conflits gelés se caractérisent par la surenchère, la méfiance et la militarisation, de sorte que la course aux armements devient la pratique habituelle de chacune des parties au conflit. Ainsi par exemple, le conflit sur le territoire contesté du Cachemire a poussé l'Inde à devenir le deuxième importateur d'armes au monde, le Pakistan à allouer la plus grande part de son budget à la défense, et les deux pays à développer des arsenaux nucléaires. Les différends territoriaux relatifs à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud (toutes deux soutenues par la Russie) ont conduit la Géorgie à faire passer son budget défense de 42 millions de laris (20 millions de dollars) en 2003 à 1,4 milliard de laris (830 millions de dollars) en 2007, faisant de celui-ci, en pourcentage du PIB, l'un des plus gros budgets défense au monde (9,2 % du PIB en 2007, selon le SIPRI).¹ Alors que cette hausse a été présentée à la communauté internationale comme nécessaire pour la mise en œuvre des réformes liées à l'intégration dans l'OTAN, c'est souvent l'argument des conflits gelés que les responsables géorgiens ont fait valoir auprès de la population locale pour justifier le niveau élevé du budget militaire. Les deux autres pays du Caucase du Sud – l'Arménie et l'Azerbaïdjan –, qui sont confrontés au différend territorial non résolu du Haut-Karabakh, accordent aussi une attention particulière à la préparation militaire, et ils ont considéra-

¹ Base de données du SIPRI sur les dépenses militaires : <http://milexdata.sipri.org/>.

blement accru leurs dépenses de défense. Comme le montre l'encadré 13.1, presque tous les pays susmentionnés consacrent à la défense une part de leur PIB bien plus élevée que la moyenne mondiale pondérée (2,2 % du PIB).

Cet accroissement des dépenses multiplie considérablement les possibilités de corruption, notamment lorsque les craintes liées à la reprise d'un conflit relèguent au second plan les arguments plaçant en faveur d'une plus grande transparence. Il peut aussi entraîner une modification du type de corruption, faisant évoluer celui-ci d'une corruption de faible niveau dictée par le besoin à une corruption de haut niveau motivée par la cupidité.

Diminution de la transparence

Outre l'accroissement des budgets, la militarisation liée aux conflits gelés s'accompagne le plus souvent d'une réduction de la transparence dans les institutions de défense, au motif que les régions sécessionnistes font peser une menace sur la sécurité du pays. De nombreuses dépenses (opérations de combat, construction, achats, etc.) peuvent être soustraites au contrôle pour des raisons de sécurité nationale. Par exemple, l'ancien ministre géorgien de la Défense, Irakli Okrouachvili, avait fièrement déclaré qu'il « isolait le ministère de la Défense » car de nombreux responsables « ne travaillent pas pour leur pays mais pour un autre État » à une période où « deux armées incontrôlées » sont stationnées sur le territoire géorgien.² La surclassification des informations, au prétexte que des « ennemis se trouvent derrière la ligne de cessez-le-feu », réduit aussi l'efficacité du contrôle externe, comme celui des commissions parlementaires et des chambres des comptes, et elle nuit aussi au contrôle public exercé par l'intermédiaire d'institutions de la société civile. Le climat politique et le cadre réglementaire dans les pays confrontés à des différends territoriaux ou à des conflits gelés peuvent aussi favoriser le contrôle des médias et d'autres sources d'information par des élites corrompues, au motif qu'il faut empêcher le sabotage idéologique par l'ennemi et les guerres de l'information.

Vide juridique

La transparence et la responsabilité sont d'autant plus mises à mal qu'il existe des enclaves sécessionnistes – des « trous noirs » dans le système international – qui ne sont ni reconnues au plan international ni soumises au droit international. Dans un conflit gelé, les sécessionnistes sont souvent capables d'établir (généralement lors de la phase « chaude » du conflit) et de maintenir (lors de la phase « gelée ») l'indépendance de fait de territoires bénéficiant souvent d'un soutien militaire, financier et informationnel de la part d'un grand protecteur régional. En l'absence de relations officielles, mais compte tenu de la nécessité de tenir des réunions, des discussions, des négociations, et même de signer des accords, les relations avec l'extérieur passent par des contacts informels. Ces derniers, moins transparents, risquent fort d'être de nature corrompue ou criminelle. De même, les entités sécessionnistes sont entourées d'un vide juridique, car elles ne sont tenues de respecter ni la loi nationale de l'État dont elles font théoriquement partie, ni la loi

² Interview accordée au journal *Rezonansi* le 11 juillet 2005.

de l'État protecteur. Il ne faut donc pas s'étonner que des activités frauduleuses ou criminelles constituent souvent leurs principales sources de revenus.

Forces incontrôlées

À ce vide juridique s'ajoute la prolifération de forces incontrôlées, dont des séparatistes et des paramilitaires. Les forces séparatistes ne sont pas reconnues par la communauté internationale et elles ne peuvent donc s'armer qu'au moyen d'acquisitions militaires illégales. Le trafic d'armes, tant légères que lourdes, se fait souvent dans le cadre d'arrangements frauduleux conclus avec des responsables civils et militaires des deux parties au conflit, ainsi qu'avec des tiers. Ainsi par exemple, au cours de la guerre en Tchétchénie, les militaires russes ont été mêlés à des activités illégales d'armement des séparatistes tchétchènes, et ils se sont taillé la part du lion dans les investissements militaires lucratifs réalisés au cours de la reconstruction post-conflit. Parallèlement, la Russie fournissait illégalement des chars, des véhicules blindés de transport de troupes, des canons lourds, des hélicoptères militaires et des armes légères aux séparatistes abkhazes et ossètes, et entraînait leurs forces armées.

Les unités paramilitaires, souvent composées de « volontaires » incontrôlés, sont généralement les plus tentés par le pillage et la corruption, car ils sont moins disciplinés et moins institutionnalisés que les forces militaires régulières. Mais la faiblesse des structures de maintien de l'ordre, ainsi qu'une culture de la violence, de la cupidité et de la haine, offrent aussi un terreau fertile pour une criminalité et une corruption à grande échelle. Aussi trouve-t-on, parmi les acteurs corrompus, des responsables gouvernementaux et militaires, des entreprises du secteur de la défense, des officiers et des soldats, des membres de milices, des trafiquants professionnels et même des civils. Ces acteurs se livrent à toute une série d'activités illégales : commerce d'armes, traite des êtres humains, trafic de stupéfiants, et extorsion de fonds et d'objets de valeur à une population pacifique. Les activités de racket peuvent être particulièrement nocives en raison de leur effet crimogène.

Incidences des conflits gelés sur les formes de corruption

On subdivise généralement la corruption en trois catégories : la « petite corruption », dictée par le besoin ; la « corruption des élites », motivée par la cupidité ; et la « corruption pyramidale », lorsqu'un lien existe entre des responsables gouvernementaux ou militaires de niveau supérieur et des militaires de niveau inférieur ou intermédiaire³. Les conflits gelés ont des incidences sur ces trois formes de corruption, au point de créer des ponts entre la corruption de faible et de haut niveau, la criminalité organisée et les trafics. Ces réseaux collaborent souvent sans problème avec les diverses parties au conflit, sans se soucier des allégeances.

³ Berdal Mats R. et Malone David M. (dir.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner, Londres, 2000.

La *petite corruption* est le fait de militaires de niveau inférieur ou intermédiaire, incapables de répondre à leurs besoins sociaux de base avec le faible niveau de leurs soldes et les avantages sociaux auxquels ils ont droit. Dans des conditions normales, ce niveau de corruption peut sembler relativement faible, même si de nombreux militaires peuvent être impliqués dans des vols mineurs ou de petits détournements de fonds. Dans les zones de conflit, par contre, la *petite corruption* peut devenir violente. Les militaires connaissent l'odeur du sang ; ils ont une expérience personnelle du combat, voire des infractions militaires. Dans les situations gelées ou d'après-guerre, les soldats estiment souvent – compte tenu de leur participation au combat – qu'ils sont en droit de prétendre à une vie meilleure ; mais ils ne voient pas d'autre moyen que la criminalité pour parvenir à leurs fins. Dans cet environnement violent, il devient psychologiquement facile pour les militaires de terroriser la population locale en ayant recours aux extorsions, aux assassinats, aux enlèvements, aux prises d'otages et même à la torture.

La *corruption des élites* est généralement le fait de responsables militaires ou gouvernementaux de haut rang, ainsi que de sociétés privées et d'intermédiaires/agents. Elle est le plus souvent pratiquée dans le cadre des marchés ou de contrats d'armement conclus au niveau tant national qu'international. Le versement direct de pots-de-vin, le paiement d'honoraires à des consultants et la rémunération excessive de sous-traitants proposant des marchandises de piètre qualité sont des pratiques répandues. Le bâtiment est un autre secteur à haut risque de corruption, notamment lorsqu'il s'agit, dans les périodes d'après-guerre, de mener des travaux de construction ou de remettre en état des infrastructures ou des équipements militaires détruits. Compte tenu du contrôle qu'ils exercent sur les ressources financières, militaires et policières, les responsables de haut rang n'ont généralement pas à s'appuyer sur des groupes relevant de la criminalité organisée. Il peut toutefois y avoir une fusion symbiotique des structures étatiques et criminelles, notamment à l'intérieur ou à proximité des enclaves séparatistes. Comme la *corruption des élites* est moins perceptible par le grand public que la *petite corruption*, elle n'affecte pas directement les intérêts des citoyens ordinaires et peut passer inaperçue aux yeux des politiques (sauf si elle est utilisée à des fins politiques). À terme, elle pourrait toutefois avoir les plus graves incidences sur la sécurité nationale d'un pays.

La *corruption pyramidale* lie des responsables gouvernementaux ou militaires de niveau supérieur à des militaires de niveau inférieur ou intermédiaire, ce qui entraîne une redistribution des revenus illégaux, ainsi que des mouvements d'argent sale depuis la base vers le sommet. Elle suppose souvent l'existence d'un lien direct entre, d'une part, des responsables ou militaires corrompus et, d'autre part, des groupes appartenant à la criminalité organisée ou des trafiquants d'armes professionnels, et elle est typique des pays autoritaires, des États post-soviétiques et des enclaves séparatistes. Dans certains cas, des groupes criminels professionnels s'emparent de l'État, voire mettent en place une forme de « totalitarisme criminel ». Le lien entre les responsables corrompus et les criminels peut aller jusqu'à la criminalisation extrême des structures de défense, à un point tel qu'il devient difficile de distinguer les militaires « simplement corrompus » des criminels professionnels. Les structures militaires et paramilitaires (y compris parfois les

soldats de la paix) peuvent faire partie de réseaux criminels qui se livrent aux trafics d'armes, de stupéfiants, de cigarettes, de voitures volées et d'êtres humains sous le couvert de responsables gouvernementaux corrompus, de sorte que le conflit gelé devient une source de revenus lucrative pour toutes les parties au conflit. Encouragée tant par le sommet que par la base, la corruption devient systémique et pénètre dans les structures militaires, paramilitaires et civiles, quel qu'en soit le niveau. Souvent, elle s'introduit également dans la société civile, notamment dans les communautés de réfugiés et de personnes déplacées socialement vulnérables. La corruption induite par un conflit finit par faire partie de la vie publique, au point de voir émerger des groupes de population susceptibles de s'opposer au règlement du conflit.

Quant à la *corruption au sein des forces de maintien de la paix*, elle n'est malheureusement pas rare dans les zones de conflit. Les soldats de la paix peuvent représenter une organisation internationale (comme l'ONU ou l'OTAN), un pays particulier ou même des forces séparatistes, avec des niveaux de discipline, de responsabilité, de rémunération et de contrôle externe différents. Leurs contacts réguliers avec des milices locales, des chefs de guerre, des militaires, des policiers, des représentants gouvernementaux et les populations des deux parties au conflit, les exposent à des réseaux criminels et corrompus. Compte tenu de leur position d'autorité et de leur liberté de mouvement, les soldats de la paix peuvent devenir des éléments précieux, qu'il est intéressant de soudoyer.

Mesures anticorruption

La lutte contre la corruption dans le secteur de la défense exige, dans les pays confrontés à des différends territoriaux non résolus ou à des conflits gelés, une approche multidimensionnelle qui aille au-delà de la réforme des structures militaires et de maintien de l'ordre. Les activités de lutte contre la corruption ne sont généralement pas efficaces si les principales méthodes utilisées sont l'arrestation et la détention ; si les systèmes restent inchangés, une nouvelle génération de fonctionnaires et d'agents publics corrompus viendra tout simplement remplacer l'ancienne. Une action efficace et durable ne se conçoit que par la mise en œuvre de réformes anticorruption globales et bien pensées.

Il est important que le gouvernement qui met en œuvre les réformes anticorruption ait une légitimité suffisante, et il faut que les responsables de la défense et les militaires jouissent d'assez de pouvoir et de liberté pour prendre des décisions responsables, par exemple en ce qui concerne les acquisitions militaires. Il conviendrait toutefois de prévoir aussi des procédures de contrôle bien définies, y compris des normes d'audit, des normes comptables et des normes d'information sur les délits financiers. Ces procédures devraient couvrir la partie publique du budget de défense, comme sa partie secrète – qui devrait être maintenue à un niveau aussi réduit que possible.

La transparence du processus décisionnel et des ressources est également importante – en premier lieu au sein du gouvernement, où il conviendrait de mettre en place des mécanismes appropriés pour l'examen des décisions liées au secret entourant la sécurité nationale. Il est également important de garantir la transparence vis-à-vis du grand public par l'intermédiaire d'organisations de la société civile, car les ONG et les médias

indépendants jouent un rôle vital pour ce qui est de sensibiliser l'opinion publique et de la faire changer d'attitude face à la corruption du secteur de la défense. La mise en place de conseils de contrôle publics et la création d'une base de données unique contenant toutes sortes d'informations publiques sur les activités du ministère de la Défense sont deux mesures concrètes qui se sont révélées utiles. Ces mesures dépendent évidemment de la solidité des institutions démocratiques de la société, ainsi que des bonnes relations entre civils et militaires. Cet aspect est particulièrement difficile à mettre en œuvre dans les zones de conflit où les ONG, les médias indépendants et les organismes de défense des droits de l'homme ont du mal à exercer leurs activités.

Parmi les autres instruments de contrôle figurent les groupes d'enquête parlementaires, qui peuvent s'attaquer à la menace posée par la corruption de l'appareil de défense. Ces groupes, qui peuvent inclure des représentants de la société civile, devraient être chargés de suivre et de contrôler la mise en œuvre des mesures anticorruption dans le secteur de la défense. Ils peuvent aussi élaborer une législation anticorruption qui, par exemple, régirait les appels d'offres, prévoirait des garanties contre le versement de pots-de-vin et améliorerait le contrôle de la qualité.⁴

Encadré 13.2. Principaux éléments de la réforme anticorruption

La réforme anticorruption comprend les principaux éléments suivants :

- Création de systèmes décisionnels efficaces qui permettent aux dirigeants politiques et militaires réformistes d'adopter une stratégie anticorruption et d'en contrôler la mise en œuvre ;
- Optimisation du personnel, notamment par l'organisation de tests professionnels visant à écarter les militaires incompetents (ou corrompus) et par le recrutement de nouveaux militaires auxquels seront proposées des soldes suffisantes et sera imposée une discipline rigoureuse ;
- Financement et contrôle suffisants du soutien logistique, y compris en ce qui concerne la construction et la réparation d'installations militaires, les équipements modernes, les munitions et le développement d'infrastructures ;
- Réforme institutionnelle visant à optimiser les compétences des institutions de défense, leurs relations internes et leurs relations avec des institutions civiles et des organisations internationales ;
- Réforme législative ;
- Implication de grandes organisations internationales (OTAN, OCDE, DCAF, Transparency International, etc.) et d'États nations démocratiques, qui faciliteront la réforme du secteur de la défense, ainsi que la résolution des conflits, grâce à la fourniture d'un soutien logistique, financier et en matière de formation.

⁴ Transparency International Georgia, *Anti-Corruption Policy: Recommendations by Civil Society Representatives and Experts*, 30 mars 2009, www.transparency.ge/files/215_490_158736_Anti-Corruption_Policy_Recommendations_by_Civil_Society_ENG.pdf.

Un certain nombre de mesures peuvent aussi être prises pour traiter spécifiquement les risques de corruption liés aux conflits gelés. Premièrement, il faut imposer une certaine discipline en éliminant les forces paramilitaires non étatiques ou les formations armées « volontaires ». Le désarmement et la démobilisation de ces groupes aident l'État à se réserver le monopole du recours à la force, et ils devraient constituer l'une des premières mesures de tout gouvernement qui a la volonté politique de stabiliser la situation post-conflit et de lutter contre la corruption.⁵ Des efforts supplémentaires peuvent ensuite être faits pour améliorer l'ordre, la discipline et le professionnalisme des forces gouvernementales, notamment par l'adoption de mesures visant à garantir des conditions sociales et des soldes suffisantes.

Deuxièmement, dans la mesure où c'est l'instabilité de la situation de conflit (ou la menace de conflit) qui est à l'origine des risques de corruption liés à un conflit gelé, il est important de faire cesser les combats et d'instaurer un minimum de sécurité. L'énergie politique consacrée aux questions opérationnelles (comme les programmes de formation et d'équipement) peut ainsi être réorientée vers une amélioration de la gouvernance. Plus la sécurité se maintient, plus il y a de possibilités de communication et de coopération transfrontalières, et moins le rôle joué par les groupes paramilitaires dans la situation de sécurité compte, moins les autorités politiques sont tentées de recourir à ces groupes à des fins politiques.

Troisièmement, il est important que les mesures anticorruption bénéficient du soutien de l'opinion publique. Pour cela, il faut avant tout déployer des efforts pour dresser la population contre la corruption. Grâce à un soutien informationnel systématique et durable, à des programmes télévisés et radiodiffusés et à des publications dans la presse, ciblant la lutte contre la corruption, la population peut mieux comprendre les conséquences négatives de la corruption sur la capacité de combat réelle et sur la sécurité nationale. Ce peut être un moyen puissant de faire évoluer les mentalités, même lorsque la culture du ca-deau et la tolérance à l'égard de la corruption prévalent dans la société.

L'exemple de la Géorgie

Immédiatement après l'indépendance, en 1992 et 1993, la Géorgie a été confrontée à des conflits armés en Ossétie du Sud et en Abkhazie, qui se sont soldés par la création d'enclaves séparatistes placées sous la protection de la Russie. Pendant et juste après ces conflits armés, les structures militaires géorgiennes s'apparentaient à des groupuscules patriotico-criminels autonomes, indisciplinés, mal équipés, mal formés et « autofinancés » grâce à la corruption, au détournement de fonds, à l'extorsion et au pillage. En 1994-1995, le gouvernement a désarmé, dissous et supprimé la plupart de ces unités, en faisant appel à ses toutes nouvelles forces armées et structures de maintien de l'ordre. Mais le gouvernement n'avait pas la volonté politique de lutter contre la corruption et il ne

⁵ Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), *Security Sector Reform in Post-Conflict Peacebuilding*, Genève, mai 2009, www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=100048&nav1=5.

s'y est employé qu'en paroles. Selon une enquête de *Georgian Opinion Research Business International* (GORBI) réalisée en 2002, 92 % des personnes interrogées estimaient que la corruption était largement répandue chez les responsables publics.⁶

Conséquence logique de cette situation, la « révolution des roses » a éclaté en novembre 2003, en protestation contre la corruption. Après la révolution, le nouveau gouvernement a immédiatement engagé des réformes visant à combattre la corruption, alors endémique, des institutions étatiques. Il s'agissait notamment de renforcer l'État géorgien de manière à ce qu'il soit capable de se défendre contre la menace posée par les conflits gelés, ainsi que de construire un État géorgien dans lequel les Abkhazes et les Ossètes voudraient vivre. Ainsi, dès 2004, de sérieuses réformes anticorruption ont été mises en œuvre dans le secteur de la défense.

Politique du personnel. Il s'est agi d'un domaine d'action prioritaire. Les généraux et les officiers supérieurs dont les compétences professionnelles étaient insuffisantes ou qui s'opposaient à la réforme ont été démis de leurs fonctions, et une nouvelle génération de militaires (pour la plupart formés en Occident) a été recrutée. Les incitations à la *petite corruption* ont été supprimées, grâce à une hausse des soldes et à une stricte application du règlement. Ainsi par exemple, en 2004, lorsque la solde d'un caporal s'élevait à 107 laris par mois (environ 50 dollars au taux de change de l'époque), les intéressés arrondissaient souvent leurs revenus en touchant des pots-de-vin (en échange de quoi ils déchargeaient les soldats de certaines tâches) ou en détournant, à petite échelle, des fonds publics destinés à l'achat de vivres ou de vêtements. En 2008, un caporal gagnait 925 laris (environ 560 dollars) par mois, soit une augmentation de 864 % par rapport à 2004. Dans ces conditions, il n'est ni nécessaire ni tentant de pratiquer la *petite corruption*.

Programmation. Une mesure – soutenue de l'extérieur – visant à accroître la transparence des institutions géorgiennes a consisté à adopter un PPPBS/FMS (système de planification, programmation, préparation du budget/système de gestion financière), parrainé par les États-Unis. Cette innovation, introduite en 2006, permet une planification pluriannuelle et garantit la transparence au sein des institutions publiques et de défense pour ce qui est de l'affectation des ressources à des objectifs. Le système clarifie aussi la répartition des domaines de responsabilité entre personnels civils et militaires ; en théorie, il tient les activités à caractère militaro-opérationnel des forces armées à l'écart de tout objectif politique. Il semble toutefois que les choses ne soient pas aussi claires, tant entre les différentes institutions qu'au sein du ministère de la Défense. Des observations ponctuelles faites par des journalistes, des experts et des ONG donnent à penser que le niveau de transparence au sein du ministère de la Défense dépend encore largement de la volonté du ministre.

Passation de marchés. Bien que les contrats dépassant un certain montant soient censés être octroyés dans le cadre d'appels d'offres, les marchés de défense n'ont pas

⁶ Georgian Opinion Research Business International (GORBI), *Corruption Survey in Georgia – Second Wave*, 2002, www.gorbi.com/store/en/20030307_055847.ppt.

toujours été passés conformément à la loi. Dans les premières années de la présidence Saakachvili notamment, de grands projets ont souvent été réalisés sur la base de « négociations avec des particuliers » (marchés de gré à gré). L'exemple le plus notable est la construction de bases et d'un hôpital militaires à Gori et à Senaki, qui a été confiée à une société détenue par Kibar Khalvachi, un allié du ministre de la Défense, M. Okrouachvili, dans le cadre d'un marché de gré à gré. Dans cette affaire, le gouvernement s'est ensuite vu accuser de détournement de fonds. On a par ailleurs tenté de justifier des dépenses de défense excessives et inexplicables, en invoquant le conflit, par exemple dans le cas du transfert du principal hôpital militaire géorgien de Tbilissi à Gori et de l'établissement de la base sur la route principale faisant face à l'Ossétie du Sud. Ces affaires qui ont fait grand bruit semblent toutefois s'être produites alors qu'un virage vers l'adjudication s'opérait depuis 2004, au détriment du marché de gré à gré.

Restructuration du secteur de la défense et capacités de l'État. Ces changements se sont inscrits dans le cadre de la restructuration globale de tout le secteur de la défense ; ils ont bénéficié d'un financement public nettement plus important, ainsi que de l'aide de l'OTAN, des États-Unis, du Royaume-Uni, de la France, de l'Allemagne, de la Turquie et d'autres pays. De 2003 à 2008, le budget de défense est passé de 30 millions de laris à quelque 2 milliards de laris. En plus d'avoir permis une augmentation des soldes des militaires, ces fonds ont été affectés à la réparation d'équipements et de casernes militaires, à de nouvelles acquisitions et à la formation. Le ministère de la Défense a été réorganisé, et un civil a été nommé à sa tête.

La restructuration du secteur de la défense s'est inscrite dans le cadre d'un effort plus large visant à accroître les capacités de l'État. Parmi les mesures importantes qui ont été prises figurent le désarmement des mouvements de guérilla armés criminels opérant dans l'ouest de la Géorgie et la répression contre les *kanonieri kurdi*⁷ (« parrains » géorgiens). Résultat, les institutions de sécurité géorgiennes ont à présent le monopole du recours à la force, et les organisations paramilitaires et clandestines n'exercent plus l'influence corruptrice dont elles usaient auparavant.

Effet positif. Ces réformes ont permis de réduire concrètement et massivement la corruption, en particulier la *petite corruption* de faible niveau qui touche le grand public. De nombreux réseaux corrompus agissant dans le secteur de la défense et dans d'autres structures de sécurité et de maintien de l'ordre ont été démantelés, et la perception de la population s'est considérablement améliorée. Les indices de perception de la corruption de Transparency International montrent que la Géorgie a nettement progressé dans la mise en œuvre de sa stratégie anticorruption (voir l'encadré 13.3).

Le professionnalisme militaire s'est aussi considérablement amélioré : avant l'adoption de l'IPAP (plan d'action individuel pour le Partenariat) de la Géorgie avec l'OTAN en 2004, les forces armées géorgiennes ne fonctionnaient pas vraiment comme une organisation ; aujourd'hui, en revanche, elles constituent une armée plus moderne, disciplinée, bien rémunérée, formée et mieux équipée, qui se rapproche des normes OTAN et qui ne prati-

⁷ Littéralement, « voleurs dans la loi ».

que pas la *petite corruption*. On a pu le constater lors de la guerre russo-géorgienne d'août 2008, lorsque l'armée géorgienne formée par l'OTAN, dont les groupes armés « volontaires » et paramilitaires avaient été éliminés de longue date, s'est montrée plus disciplinée que les Russes et leurs alliés séparatistes, au sujet desquels des cas répétés de corruption, d'extorsion et de pillage ont été rapportés par des journalistes, vidéos à l'appui.

Paradoxe de l'accroissement des capacités de l'État. Finalement, les institutions étatiques géorgiennes, y compris les forces armées, ont à présent le pouvoir et la force de mettre en œuvre et de faire appliquer des mesures anticorruption. Mais c'est précisément cet accroissement des capacités de l'État qui a contribué à la création d'un environnement marqué par un accès beaucoup plus difficile à l'information et par un affaiblissement des institutions censées contrôler le ministère de la Défense. Ainsi, alors que l'on dénombre très peu de cas avérés de corruption chez les militaires géorgiens depuis 2004, le sentiment qui prévaut est que la diminution de la *petite corruption* s'est accompagnée d'une multiplication des possibilités de corruption de haut niveau. Comme le fait observer un expert militaire géorgien : « Si un cuisinier d'une unité militaire avait l'habitude de voler deux kilos de pommes de terre, il se peut qu'il ait arrêté de le faire en raison du contrôle, de la discipline et... parce que sa solde est maintenant de 1 000 laris. Mais, lorsqu'il est question d'appels d'offres, de construction, d'achat de voitures, d'achat d'équipements militaires ou de munitions, les sommes en jeu sont si importantes qu'un individu pourrait voler 42 millions [l'équivalent du budget militaire annuel de 2003] en un tournemain ». ⁸

Encadré 13.3. Indice de perception de la corruption (IPC) pour la Géorgie, 2004-2008

Année	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
Classement IPC	133	130	99	79	67
	(sur 145)	(sur 158)	(sur 163)	(sur 179)	(sur 180)

Source : Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International : www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.

La transparence est une importante victime collatérale de cette situation. Selon une enquête réalisée en 2008 par l'association pour la justice et la liberté auprès de journalistes, d'experts et d'ONG locales, seuls 23 % des journalistes passaient alors par le département Relations publiques du ministère de la Défense pour obtenir des informations ; ils préféraient s'entretenir avec des experts militaires et des initiés ayant une connaissance de la sphère politique privée et des manœuvres pratiquées en coulisses. Plus inquiétant encore, des journalistes auraient dit, selon le rapport, qu'il était « quasiment impossible »

⁸ Interview avec Irakli Sesiachvili, directeur de l'association « Justice and Liberty », 13 janvier 2009.

d'obtenir des informations auprès du gouvernement ».⁹ Le problème ne s'arrête pas là : les informations relatives à la moitié du budget de défense sont, semble-t-il, « classifiées », et la ventilation du budget est assez générale. Jusqu'en 2006, le ministère de la Défense était en partie financé par un fonds secret destiné au développement de l'armée, fonds sur lequel aucune information n'était communiquée. Si la suppression de ce fonds a été une mesure encourageante, la transparence budgétaire ne s'est pas beaucoup améliorée depuis. La dernière ventilation du budget qui soit complète et connue date de 2007, et d'importants montants y figurent sous le poste « dépenses diverses », sans autre précision. Cette impression est renforcée par le rapport – très médiatisé – des services de renseignement américains sur l'état de l'armée géorgienne, selon lequel la sélection des cadres se fait en fonction des « relations personnelles » et l'information « passe par la voie hiérarchique et est étroitement contrôlée ».¹⁰

Contrôle parlementaire et public. Plusieurs institutions ont été créées pour améliorer le contrôle parlementaire et public. Parmi elles figure le Conseil civil de défense et de sécurité, organisme mis en place comme enceinte de dialogue entre le ministère de la Défense et le secteur des ONG, qui a été revitalisé après avoir été marginalisé sous la mandature de M. Okrouachvili. En dehors de la Cour des comptes et du Parlement (qui est chargé d'approuver le budget), on trouve aussi le Groupe de confiance parlementaire, dont les membres ont accès aux informations classifiées jugées sensibles.

D'éminents experts militaires géorgiens sont toutefois d'avis que tous ces mécanismes se sont avérés inopérants. Lors d'une enquête menée en 2007, 80 % des experts et des journalistes avaient déclaré que le contrôle parlementaire était « insuffisant ».¹¹ Par exemple, le Groupe de confiance parlementaire doit légalement comprendre au moins un député de la minorité parlementaire. En réalité, le candidat de l'opposition n'a pas été accepté, et l'opposition n'a pas été représentée au Groupe de confiance jusqu'au renouvellement du Parlement en 2008. Le Groupe de confiance compte à présent deux représentants de l'opposition, mais l'un d'eux s'est plaint du fait que le Groupe ne s'était pas réuni une seule fois depuis la convocation du Parlement en 2008,¹² année marquée par des opérations de combat de grande envergure contre la Russie. Dans le cas de la Cour des comptes, ses rapports ne sont actuellement pas diffusés sur l'internet, et même si l'on établit une comparaison avec le niveau de contrôle élémentaire qu'elle exerçait avant la révolution des roses, cette institution ne manifeste guère de volonté d'informer le public des problèmes. De fait, Paata Zakareichvili, expert des questions de défense et des situations de conflit, a dit de la Cour des comptes qu'elle était « un organe qui n'exerce aucune fonction dans ce pays... Elle est totalement paralysée ».¹³ Il arrive que même des responsables habilités à exercer le contrôle se voient refuser l'accès à l'information, et le

⁹ Irakli Sesiachvili, *The Transparency of the Ministry of Defense: The Problems and Prospects*, 26 avril 2007, www.ajl.ge/pages.php?lang_id=eng&cat_id=1&news_id=3.

¹⁰ *New York Times*, 18 décembre 2008.

¹¹ Enquête que la Géorgie a réalisée en 2007 pour l'OTAN.

¹² Référence à Gia Tortladze – Entretien avec Tea Akubardia, 15 janvier 2009.

¹³ Entretien avec l'auteur, 13 janvier 2009.

médiateur public, qui est chargé de suivre la situation des droits de l'homme au sein des forces armées géorgiennes, n'a pas été autorisée à se rendre dans des centres de détention militaires afin d'y vérifier les conditions.¹⁴

En somme, il y a un sentiment d'insatisfaction répandu, y compris à l'OTAN et dans d'autres organisations internationales, quant à la manière dont fonctionnent les institutions qui sont théoriquement censées contrôler le ministère de la Défense. D'après certains, comme l'expert militaire géorgien Irakli Sesiachvili, ce sentiment d'insatisfaction s'explique par le fait que le gouvernement contrôle tous ces organes, puisqu'il dispose actuellement d'une majorité constitutionnelle au Parlement¹⁵ et peut nommer qui il souhaite à leur tête. L'ironie veut qu'avant 2004, les gouvernements devaient coexister avec un Parlement beaucoup moins malléable et avec des médias pour la plupart favorables à l'opposition. Les divisions au sein de l'élite géorgienne et la faiblesse de l'État avant 2004 avaient aussi favorisé une certaine forme de pluralisme, qui faisait que les divers responsables étaient relativement indépendants et mieux à même d'exercer leur fonction de contrôle.

Tous les éléments évoqués précédemment créent un environnement favorable à l'essor de la corruption. Cette perception est renforcée par les quelques cas confirmés de corruption de haut niveau qui ont été révélés ces dernières années. Le plus important d'entre eux renvoie sans conteste aux accusations portées contre l'ancien ministre de la Défense, Irakli Okrouachvili, qui a été arrêté deux jours après avoir accusé le président, en direct à la télévision, de s'être rendu coupable de meurtre et de corruption. La Cour des comptes a affirmé qu'elle disposait d'éléments prouvant que M. Okrouachvili avait, entre autres délits, détourné 103 millions de laris (60 millions de dollars) de fonds destinés à des contrats de construction et d'approvisionnement en carburant. Le rapport n'a toutefois jamais été publié. Un autre cas de corruption important aurait impliqué des responsables clés du ministère de la Défense qui étaient étroitement liés à des membres du gouvernement opposés à M. Okrouachvili. Ces responsables ont été accusés de corruption par M. Okrouachvili alors que celui-ci était encore ministre.¹⁶ Il est peu vraisemblable que ces deux cas de corruption, qui n'ont été révélés qu'à la suite de luttes intestines au sein du gouvernement, montrent toute l'étendue du problème. En fait, ils pourraient bien n'être que la partie émergée de l'iceberg.

Enseignements tirés

Le cas géorgien est riche d'enseignements utiles. Le premier est l'utilité des mesures spécifiques visant à lutter contre les risques de corruption liés à des conflits gelés. Ces mesures sont notamment le démantèlement des formations paramilitaires non étatiques,

¹⁴ Rapport annuel du médiateur public pour 2007.

¹⁵ La plupart des membres de l'opposition ont démissionné pour protester contre des élections selon eux entachées de fraude.

¹⁶ Ils ont été accusés d'avoir détourné des fonds destinés à la reconstruction de casernes militaires près de Tbilissi, mais ont ensuite été disculpés et transférés au Conseil de sécurité nationale, ce qui a suscité le mécontentement de M. Okrouachvili, pour qui ces responsables étaient coupables et étaient protégés par ceux qui voulaient lui nuire.

l'augmentation des soldes des militaires et l'instauration d'une plus grande discipline dans leurs rangs, et le renforcement de la confiance accordée par la population aux forces armées.

Le deuxième enseignement est l'importance des capacités de l'État en matière de lutte contre la corruption. L'affaiblissement de l'État, notamment en raison de l'existence de conflits gelés, a favorisé un essor de la corruption dans les années 1990 en Géorgie. L'État géorgien s'est toutefois renforcé depuis 2004, de sorte que la *petite corruption* a diminué. Mais l'accroissement des capacités de l'État a aussi entraîné une plus grande protection de l'information, qui explique, en l'absence de contrepoids efficaces, une baisse du niveau de transparence. La non-mise en place de mécanismes de contrôle démocratique efficaces permettant de surveiller l'usage fait par l'État de ses capacités accrues a été une grave erreur.

Le troisième enseignement est que le secteur de la défense ne peut être dissocié du reste du système politique pour ce qui est de lutter contre la corruption et de mettre en place des forces armées démocratiquement responsables. La transparence et le débat ouvert constituent le meilleur mécanisme de lutte contre une corruption de haut niveau bien dissimulée. Ainsi, les États confrontés à des conflits internes ne peuvent être autorisés à suivre leurs instincts naturels (et peut-être leurs traditions culturelles) pour entourer leurs institutions de défense d'un « mur du secret », qui soustrairait au débat public les questions de défense et de sécurité nationale. Pour que cela change, il faut déployer des efforts visant à raviver l'intérêt de la société civile et des médias, et visant à soumettre les institutions étatiques au contrôle public. L'inévitable impact négatif de la corruption sur l'efficacité au combat peut être un argument important pour susciter l'intérêt de la population.

Le quatrième enseignement est l'importance d'aller au-delà des réformes superficielles. La Géorgie a grandement progressé dans l'harmonisation de ses structures de défense avec celles de l'OTAN, dans l'amélioration de la responsabilité théorique (notamment grâce à l'introduction d'un PPPB), dans l'éradication de la corruption de faible niveau et dans la mise en place d'un groupe parlementaire chargé de contrôler les forces armées. Le renforcement de cette base institutionnelle et législative ne s'est toutefois pas accompagné d'un même niveau de volonté politique. De fait, au cours des dernières années, ce n'est que lorsque le gouvernement était confronté à des dissensions politiques internes que la corruption de haut niveau a été combattue.

Enfin, la plupart des progrès accomplis en Géorgie dans les domaines de la lutte anti-corruption et du contrôle démocratique des institutions de défense s'expliquent par la rigueur des évaluations et pressions internationales visant une mise en conformité avec les normes OTAN ou européennes pertinentes. Ce type de relations honnêtes et intrusives devrait être poursuivi dans le cas de la Géorgie, comme dans le cas des autres États de la région.

Partie III

Développer l'intégrité et réduire le risque de corruption dans les institutions de défense

La partie III du présent recueil est consacrée aux acteurs du développement de l'intégrité et à leur rôle. Elle commence par un chapitre sur l'importance du développement de l'intégrité. Les chapitres suivants concernent le rôle que sont appelés à jouer les cadres réglementaires, les individus, l'exécutif (en particulier le ministère de la défense), les parlements et les cours des comptes, les services de médiation, l'industrie de défense, la société civile et les médias, ainsi que les organisations internationales. Chacun de ces chapitres énonce les principes et les bonnes pratiques à adopter pour développer l'intégrité et réduire les risques de corruption dans les institutions de défense.

Chapitre 14

L'importance du développement de l'intégrité

On ne combat pas la corruption en luttant simplement contre la corruption – en se contentant de poursuivre un individu, d'annoncer une campagne anticorruption de plus, de remanier telle ou telle loi de lutte contre la corruption ou de mettre en place une énième commission anticorruption.¹

Daniel Kaufmann, agrégé supérieur de recherche à la *Brookings Institution*, ancien directeur du Programme de gouvernance à l'Institut de la Banque mondiale

Le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption sont indissociables et doivent figurer dans tout plan national ou sectoriel dans ce domaine. Il faut faire de la corruption, qui se définit comme l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées, une entreprise à haut risque et peu lucrative. C'est là l'objectif que le développement de l'intégrité vise à atteindre, sans qu'il soit fait obstacle à l'efficacité des pouvoirs publics ou du secteur privé.²

Le renforcement de la responsabilité et de la transparence peut permettre de faire barrage à la corruption. La notion de responsabilité signifie que les titulaires d'une fonction publique doivent rendre compte de leurs décisions et de leurs actions. Ils doivent se soumettre à des mesures de surveillance du niveau correspondant à la fonction qu'ils exercent. Un moyen de les rendre responsables consiste à leur imposer la transparence et la disponibilité de leurs informations. La transparence et la responsabilité permettent de réduire les possibilités d'abus des systèmes publics. Or, ce qui pose souvent problème dans le domaine de la défense et de la sécurité, c'est le manque de transparence.

Le présent chapitre traite de l'importance du développement de l'intégrité en matière de défense : il définit la notion d'intégrité dans les secteurs de la défense et de la sécurité et expose les raisons pour lesquelles le développement de l'intégrité doit être une des priorités des forces armées. Il contient en outre des exemples d'outils pouvant servir à atteindre cet objectif et montre comment certains pays les exploitent efficacement pour renforcer l'intégrité au sein de leurs ministères de la défense et de la sécurité, et de leurs forces armées.

¹ "Anti Corruption is Signed into Treaty," *WBI Themes*, 7 janvier 2004, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/95071/merida/index.html>.

² Pope Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, TI Source Book, Transparency International, Berlin, 2000, www.transparency.org/publications/sourcebook.

Qu'entend-on par « intégrité » ?

Le terme « intégrité » est souvent utilisé dans le contexte de la sécurité nationale : assurer l'intégrité territoriale du pays est un objectif que de nombreuses constitutions nationales attribuent explicitement aux forces armées. Par exemple, onze des seize pays d'Amérique latine mentionnent sous une forme ou une autre la garantie de l'intégrité dans leur constitution.³

L'intégrité est une valeur que l'on prête souvent aux militaires. Dans l'armée américaine, par exemple, l'intégrité fait partie des *sept valeurs essentielles de l'armée* enseignées aux soldats dans le cadre de l'entraînement de base au combat : « Plus votre intégrité se renforce, plus vous inspirez confiance ».⁴

L'intégrité, au sens technique comme au sens moral, est en effet une valeur cruciale pour les forces armées du monde entier.

L'instauration et le maintien de l'intégrité dans les institutions publiques comprennent divers éléments qui, ensemble, favorisent le respect des valeurs éthiques. Ces éléments sont les suivants :

- normes de comportement individuel et collectif ;
- codes de conduite clairement établis et respectés ;
- leadership par l'exemple ;
- législation et réglementation ;
- formations efficaces et séances régulières de recyclage ;
- assurance et application.

Encadré 14.1. Définition de l'intégrité

Au sens *technique*, l'intégrité s'applique à des objets et permet d'évaluer la qualité d'un système. Selon cette acception, l'intégrité concerne le fait qu'un système est pleinement fonctionnel et intact, qu'il fonctionne comme il se doit et qu'il s'intègre parfaitement dans le système plus vaste dont il fait partie. Un système de défense, par exemple, conserve son intégrité aussi longtemps qu'il n'y a pas de violation.

Au sens *moral*, l'intégrité se rapporte à la cohérence des actes, des valeurs, des principes et des résultats des actions. Par conséquent, dans le cas d'une personne, l'intégrité signifie que celle-ci a des valeurs auxquelles elle croit et qu'elle défend. Dans un contexte professionnel, une personne a de l'intégrité si elle s'acquitte de toutes ses tâches avec compétence et honnêteté. L'intégrité est généralement mesurée à l'aide d'enquêtes et d'audits.

³ Ces pays sont la Colombie, la République dominicaine, l'Équateur, El Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Voir : Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Réseau de sécurité et de défense de l'Amérique latine, ou RESDAL) : *Atlas comparatif de la Défense en Amérique latine*, Buenos Aires, Argentine, 2008.

⁴ US Army, *Soldier Life*, www.goarmy.com/life/living_the_army_values.jsp.

L'intégrité dans les forces armées

Si l'on examine un classement des secteurs de la société inspirant le plus confiance, il n'est sans doute pas surprenant de constater que les militaires y figurent en bonne place. Dans l'enquête sur la corruption à l'échelle mondiale menée en 2006/2007 par Transparency International,⁵ les militaires occupaient la troisième place du classement des secteurs de la société auxquels la population accorde le plus de confiance – il s'agissait-là d'une moyenne mondiale –, juste après les instances religieuses et les organisations non gouvernementales. Les militaires inspirent davantage confiance que les médias, le secteur privé, le parlement ou les partis politiques (voir figures 14.1 et 14.2).

Cette enquête montre que, dans la plupart des pays, la population fait confiance à ses forces armées. En gardant cela à l'esprit, les pays pourront beaucoup plus facilement trouver le meilleur moyen d'aborder la question du développement de l'intégrité. De telles enquêtes peuvent servir à aider un ministère de la défense à déterminer le niveau de confiance accordé aux institutions nationales de défense, et à créer une dynamique de réforme.⁶

Afin d'être dignes de la confiance qui leur est accordée, les militaires doivent constamment chercher à développer et à maintenir l'intégrité. Ne pas poursuivre cet objectif entraînera des coûts et un gaspillage de ressources limitées, qui se manifesteront de plusieurs manières. Il est largement admis que la corruption fait grimper les coûts des transactions et est source d'incertitudes dans une économie.⁷ Dans le contexte des forces armées, cela signifie que l'argent perdu dans la corruption aurait pu être consacré à l'amélioration des équipements militaires ou à des dépenses non directement liées à la défense mais plus productives. Le fait que des sommes ne sont pas affectées à des dépenses de défense a un impact négatif sur l'efficacité opérationnelle des forces armées et entraîne une perte de confiance du public, tout en entamant le respect qu'inspirent les militaires, tant au niveau national qu'au niveau international. La fierté qu'éprouvent les civils et les militaires au service de leur pays est gravement atteinte lorsque la corruption éclate au grand jour, privant l'armée de l'un de ses plus précieux atouts : la confiance du public.⁸

Néanmoins, malgré la perception moyenne assez favorable des militaires, la situation est très variable d'un pays à l'autre. La figure 14.2 illustre les résultats du Baromètre mondial de la corruption 2006 et 2007 pour ce qui concerne les militaires.⁹

⁵ Transparency International, *Baromètre mondial de la corruption*, 2007, www.transparency-france.org/e_upload/pdf/barometre_2007_rapport_complet.pdf.

⁶ Scott Dominic et Pyman Mark, « Public Perceptions of Corruption in the Military in Europe and the Rest of the World » in *European Security*, 17:4, décembre 2008, p. 495–515.

⁷ Voir, par exemple, Mauro Paolo, « Corruption and Growth » in *The Quarterly Journal of Economics*, 110:3, 1995, p. 681–712; et Mauro Paolo, « Corruption and Composition of Government Expenditure » in *Journal of Public Economics*, 69:2, 1998, p. 263–79.

⁸ Pyman Mark, Scott Dominic, Waldron Alan et Voika Inese, « Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defense Establishments » in *Connections: The Quarterly Journal*, 7:2, été 2008, p. 21–44.

⁹ Transparency International, *Baromètre mondial de la corruption*, 2007.

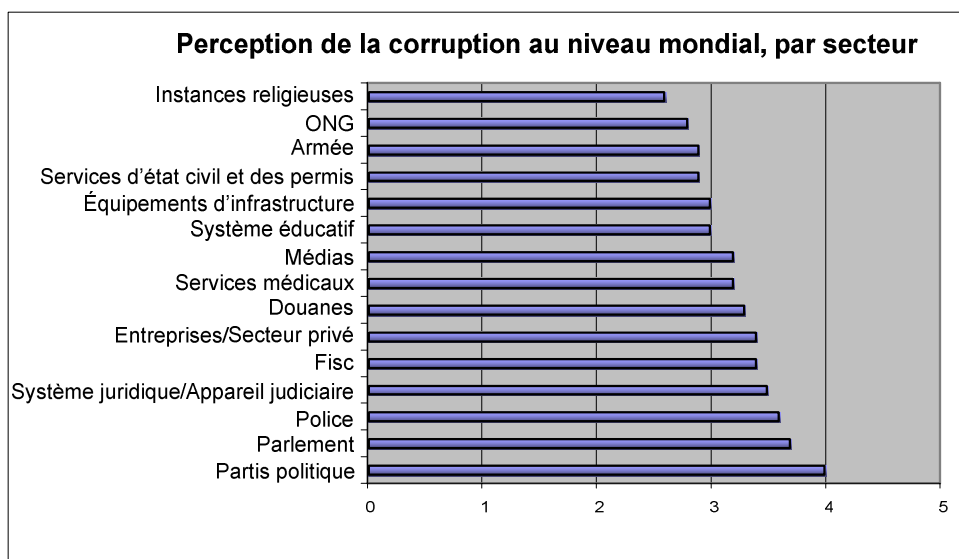


Figure 14.1. Confiance accordée aux militaires par rapport aux autres secteurs de la société

Outils de développement de l'intégrité

Les pays doivent veiller à réduire au minimum les risques de pratiques corruptives. Pour ce faire, plusieurs possibilités s'offrent à eux.

L'une des premières démarches à entreprendre consiste à analyser le problème de corruption qui se manifeste au niveau national, et qui peut varier très fort d'un pays à l'autre. Par exemple, la corruption qui entoure la procédure de conscription est un problème majeur en Russie et dans de nombreux autres pays d'Europe orientale, mais elle ne concerne pas bon nombre d'autres pays. Après cette analyse, des mesures appropriées pourront être prises pour lutter contre les faits de corruption constatés, y compris la mise en place de systèmes et de procédures. Pour assurer leur efficacité et leur durabilité, il est essentiel que ces procédures soient encouragées et conduites avec détermination par les dirigeants politiques et militaires. Ceux qui pilotent les réformes doivent montrer qu'ils font eux-mêmes preuve d'enthousiasme et d'intégrité, faute de quoi l'adhésion des responsables de la défense et des forces armées risque d'être gravement compromise.

Les concepts de base et les fondements de tout système d'intégrité sont certes faciles à comprendre, mais il importe aussi que les mesures de renforcement proposées reposent sur la réalité et sur des aspects pratiques. Des travaux sont menés sous l'égide du programme de défense et sécurité de *Transparency International UK* au sujet de douze mécanismes concrets de renforcement de l'intégrité dans les institutions de défense. Ces douze mécanismes sont énumérés dans l'encadré 14.2.

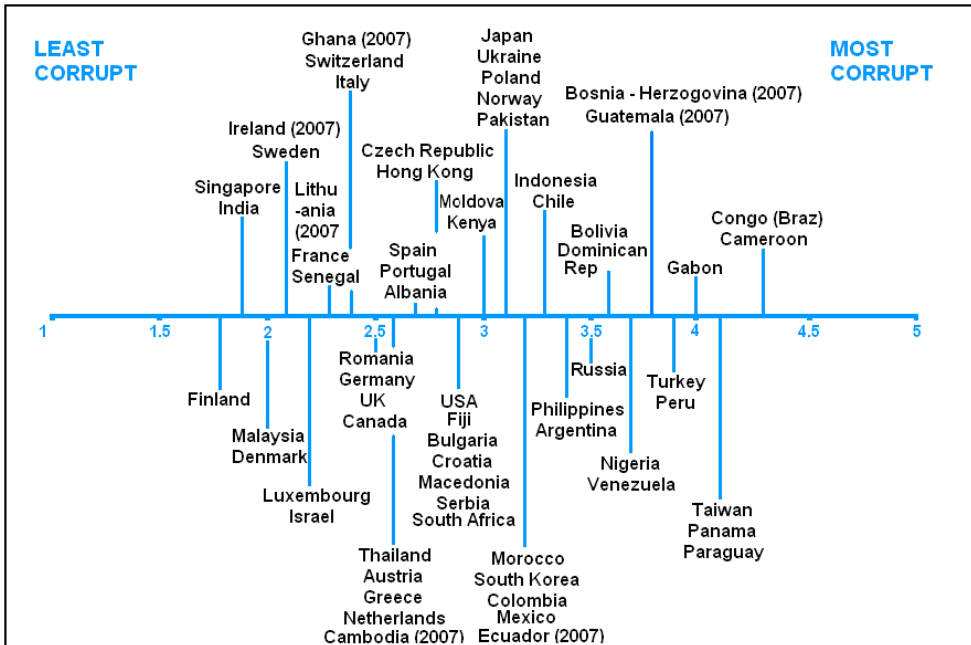


Figure 14.2. Comparaison du niveau de confiance dans les forces armées

Des outils pratiques permettent d'aider les pays à évaluer le risque de corruption et à former leur personnel afin qu'il puisse faire face aux problèmes rencontrés. Ces outils ont été conçus pour servir dans le cadre d'une première étape cruciale du combat contre le défi de la corruption dans les pays et du développement de l'intégrité dans les institutions de défense. Ils offrent aux pays le moyen dont ils ont besoin pour évaluer leur propre risque, le savoir-faire nécessaire pour lutter contre le problème de la corruption, et des indications sur les mesures à prendre face à ce fléau.

Bon nombre de ces outils à la disposition des ministères de la défense, ainsi que les bonnes pratiques liées à leur utilisation, sont décrits dans le présent recueil.

Conclusion

Encourager la bonne gouvernance dans les institutions de défense en développant l'intégrité et en luttant directement contre les risques de corruption est une approche convaincante et motivante. Par le passé, la lutte contre la corruption a eu tendance à être considérée comme une question de législation, de réglementation et d'efficacité des poursuites. S'il s'agit là de mesures indispensables pour faire reculer la corruption, elles ne sont ni suffisantes ni stimulantes pour les fonctionnaires, les militaires ou la population. Agir sur le développement de l'intégrité est plus gratifiant et plus motivant. Et plus efficace aussi à plus longue échéance. Le développement de l'intégrité présente également des

Encadré 14.2. Démarches concrètes de réforme

1. Accroître la transparence de la politique et des budgets de défense
2. Réaliser un bon diagnostic des problèmes de corruption et d'intégrité
3. Élaborer un plan d'action pour l'intégrité et le risque de corruption dans le secteur de la défense
4. En faire un sujet de discussion
5. Impliquer la société civile
6. Impliquer les entreprises de défense
7. Fixer des normes de conduite claires pour les fonctionnaires et les officiers
8. Suivre les performances à l'aide d'enquêtes et de normes de mesure
9. Concevoir des modules de formation consacrés à l'intégrité
10. Faire appel à des observateurs indépendants pour les marchés publics
11. Accroître la transparence des compensations
12. Réformes visant les services d'acquisition

Source: On trouvera davantage de détails à ce sujet dans la publication de Pyman Mark, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments. Ten Practical Reforms*, Transparency International, Londres, Royaume-Uni, 2009, www.defenceagainstcorruption.org/index.php/publications.

avantages pour le ministère de la défense dans sa fonction d'exécution : il permet d'accroître la confiance dans les forces armées, de réduire au minimum le risque d'infractions dans les procédures d'acquisition et d'autres domaines de la gestion de la défense, et d'épargner de l'argent en luttant contre les manques d'efficacité. En définitive, les plus importants avantages pour les hauts responsables sont les effets positifs qui en découlent sur le niveau d'efficacité des forces armées et sur la confiance qu'elles inspirent auprès du public.

Recommandations

L'approche qui suit s'adresse à tous les pays qui envisagent de prendre des initiatives pour développer l'intégrité dans leurs institutions de défense. Il leur est recommandé :

- de réaliser leur propre diagnostic des risques de corruption dans leurs secteurs de la défense et de la sécurité ;
- de favoriser un soutien en faveur de la lutte contre ce problème auprès de toute une série de parties prenantes ;
- de réfléchir au type de mesures à prendre tant au niveau du développement de l'intégrité qu'au niveau des contrôles anticorruption ;
- de regrouper ces mesures dans un plan d'action cohérent et largement débattu ;

- de mettre ce plan à exécution de façon discrète et de le maintenir pendant plusieurs années.

Les chapitres qui suivent portent sur la place et le rôle de toute une série d'acteurs qui entrent en jeu dans le développement de l'intégrité et dans la réduction des risques de corruption dans les établissements de défense. L'un de ces chapitres s'attarde, comme on peut s'y attendre, sur le ministère de la défense en tant qu'acteur principal au sein des organes exécutifs. Dans les autres chapitres sont examinés le rôle à jouer par les individus, les cadres réglementaires, les parlements et les cours des comptes, les services de médiation, l'industrie de défense, la société civile et les médias, ainsi que les organisations internationales. Chacun de ces chapitres énonce les principes de lutte contre la corruption par le développement de l'intégrité, l'accroissement de la transparence et l'amélioration de la responsabilité, et donne des exemples de bonnes pratiques dans divers contextes.

Chapitre 15

Cadres réglementaires

Il existe un certain nombre de mécanismes réglementaires et juridiques utilisés pour lutter contre la corruption tant au niveau national qu'au niveau international. Ces dispositifs ne permettent pas à eux seuls de venir à bout de la corruption, mais il n'est pas possible de la combattre sans eux. Le présent chapitre décrit des mécanismes coercitifs, il donne notamment des exemples de mise en œuvre de ces mécanismes, et il propose des directives volontaires, comme les pactes d'intégrité Défense, les codes de conduite dans le domaine de la maîtrise des armements, etc. À cet égard, les « meilleures pratiques » sont décrites dans les règlements nationaux et internationaux. La dernière partie du présent chapitre donne des exemples de règlements qui favorisent la transparence et la responsabilité, et permettent ainsi de renforcer l'intégrité dans le domaine de la défense.

Le premier type de règlement – les mesures coercitives prévues par la loi – n'est pas propre à la défense et il n'y a pas de raison qu'il le soit : la corruption est illégale et doit être rendue illégale quel que soit le secteur de la société où elle sévit, et les sanctions doivent être à la mesure des dommages qu'elle provoque. Les directives volontaires, en revanche, peuvent tenir compte des spécificités de la culture institutionnelle dans le secteur de la défense et tirer parti de l'esprit de corps et du sens de l'honneur des militaires et des civils travaillant dans ce secteur. Les règlements qui préconisent la transparence et la responsabilité tiennent compte de la sensibilité de certaines informations relatives à la sécurité et à la défense et des activités spécifiques des secteurs de la sécurité et de la défense.

Mesures coercitives

La corruption nuit au développement de la société, elle bafoue les normes morales et affaiblit la cohésion sociale. Il semble généralement admis que certaines pratiques politiques, sociales ou commerciales sont corrompues et, dans la plupart des pays du monde, elles sont considérées comme illégales. Or, bien que le phénomène soit largement répandu dans la société moderne et qu'il existe depuis longtemps, le problème que pose l'élaboration d'une définition commune, acceptée par tous les pays, semble insurmontable. Selon les structures, la communauté internationale a privilégié la définition de certaines formes de corruption, par exemple les « paiements illicites » (ONU), « la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales » (OCDE), ou « la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne » (UE).¹

¹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, Convention pénale sur la corruption, ETS No. 173, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/173.htm>.

Transparency International donne de la corruption la définition suivante : « l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées ». Bien que succincte, cette définition contient trois éléments essentiels : premièrement, l'abus de pouvoir, deuxièmement le pouvoir reçu en délégation, pouvant émaner du secteur privé comme du secteur public, et troisièmement, l'abus à des fins privées, c'est-à-dire non seulement au profit de la personne abusant du pouvoir, mais aussi au profit de sa famille proche et de son entourage immédiat.²

Les définitions utilisées lors des débats dans les forums internationaux ont aussi une portée très générale. L'encadré 15.1 cite le texte de la définition provisoire du Groupe multidisciplinaire sur la corruption (GMC), élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe en septembre 1994 et donne les raisons qui ont présidé au choix d'une définition aussi large.

On ne s'étonnera pas de constater aussi des divergences entre les définitions nationales. L'encadré 15.2 présente les définitions et expose les manières de définir le délit de corruption en droit pénal dans trois pays.

Encadré 15.1. Un point de départ pour la définition de la corruption

Le GMC a commencé ses travaux sur la base de la définition provisoire suivante : « La corruption à laquelle a trait le travail du GMC du Conseil de l'Europe comprend les commissions occultes et tous autres agissements qui impliquent des personnes investies de fonctions publiques ou privées, qui auront violé leurs devoirs découlant de leur qualité de fonctionnaire public, d'employés privés, d'agents indépendants ou d'une autre relation de ce genre, en vue d'obtenir des avantages illicites de quelque nature que ce soit, pour eux-mêmes ou pour autrui ».

Le but de cette définition était de veiller à ce qu'aucune matière ne soit exclue de l'activité du GMC. Si bien une telle définition ne correspondait pas nécessairement à la définition juridique de la corruption proposée dans la plupart des États membres, et surtout pas à celle qu'en donne le droit pénal ; elle avait le mérite de ne pas cantonner indûment la discussion dans des limites trop étroites. À mesure que progressait l'élaboration du texte de l'actuelle convention, cette définition générale donnait naissance à plusieurs définitions opérationnelles communes de la corruption, susceptibles d'être transposées dans les législations nationales même si, dans certains cas, il peut s'avérer nécessaire de modifier certaines lois nationales. On peut souligner, à cet égard, que la présente convention, outre qu'elle contient une définition consensuelle de la corruption, tant passive qu'active, qui sert de base à diverses formes d'incrimination, définit également d'autres formes de comportement corrompu, telles que la corruption dans le secteur privé et le trafic d'influence, qui sont étroitement liées à la corruption proprement dite et sont couramment considérées comme autant de formes spécifiques de la corruption. Ainsi, l'une des principales caractéristiques de la convention est son large champ d'application, qui reflète l'approche globale du Conseil de l'Europe ; en effet, la corruption menace les valeurs démocratiques, l'État de droit, les droits de l'homme et le progrès social et économique.

Source : Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, Convention pénale sur la corruption, ETS No. 173, paragraphes 24 et 25.

² Pope Jeremy, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlin, 2000, p. 1, note de bas de page 2.

Encadré 15.2. Définitions nationales officielles des délits de corruption

France

Les délits de corruption sont traités dans le Code pénal français, lequel établit une distinction entre corruption passive et corruption active. On entend par corruption passive « le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1. soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;
2. soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique, des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

Selon l'article 432-11, ce délit est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

La corruption active est définie comme suit à l'article 433-1 : « le fait de proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, soit qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; soit qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

République fédérale d'Allemagne

Le droit pénal allemand érige en infraction l'acceptation d'un avantage ou d'une commission illécite, ainsi que le fait d'octroyer un avantage ou une commission illicite. Il fait explicitement référence au personnel militaire, par exemple l'article 333 du code pénal (Strafgesetzbuch) stipule que « (1) quiconque offre, promet ou octroie un avantage à un agent public, à une personne investie d'obligations spécifiques de service public, ou à un militaire dans les forces armées fédérales, pour cette personne ou un tiers, pour l'exécution d'une tâche ... »

Les États-Unis

En droit américain, c'est un délit de corrompre des fonctionnaires américains et non américains, et de se livrer à des actes de corruption commerciale dans le secteur privé. Toutefois, les commissions illicites entrent dans différents registres du droit pénal fédéral et du droit pénal des États. En général, la conduite répréhensible consiste à verser de l'argent, proposer, tenter ou promettre de verser de l'argent de manière illicite à des agents publics afin d'influencer leurs actions ou, dans le secteur privé, à inciter un employé ou un agent à agir à l'encontre des intérêts de leur employeur. Le droit américain reconnaît aussi généralement comme des délits distincts la notion de complicité dans les infractions et la collusion en vue de se livrer à actes délictueux.

Source : Best Roger et Barratt Patricia, *Anti-Corruption Legislation – an International Perspective*, Clifford Chance, Londres, 2005.

Acteurs de la corruption

Le droit pénal prévoit la poursuite des contrevenants, qu'ils soient les initiateurs ou les bénéficiaires de la corruption, ou qu'ils facilitent la corruption ou la distribution des gains en jeu. La Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, par exemple, cite à la fois la corruption active et la corruption passive des agents publics nationaux et étrangers, des députés nationaux et étrangers et des membres des assemblées parlementaires internationales, des fonctionnaires internationaux, ainsi que des juges et des agents nationaux, étrangers et internationaux qui exercent dans les tribunaux internationaux. En 2003, les arbitres et les jurés nationaux et étrangers ont été ajoutés à la liste des personnes susceptibles de commettre des infractions de corruption.³

Trafic d'influence

La Convention pénale s'applique tant au secteur public qu'au secteur privé. Outre les gains tangibles, elle demande que le droit pénal prévoie des poursuites pour le trafic d'influence. Selon l'article 12 de la convention, chaque partie « adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à son droit interne, lorsque l'acte a été commis intentionnellement, le fait de proposer, d'offrir ou de donner, directement ou indirectement, tout avantage indu à titre de rémunération à quiconque affirme ou confirme être capable d'exercer une influence sur la prise de décision » de tout agent visé aux articles précédents, « que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour quelqu'un d'autre, ainsi que le fait de solliciter, de recevoir ou d'en accepter l'offre ou la promesse à titre de rémunération pour ladite influence, que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée produise ou non le résultat recherché ».⁴

Responsabilité des personnes morales

En droit pénal, les sociétés sont également responsables lorsque le corrupteur agit pour leur compte ou en leur nom et que la personne corrompue est un agent public, que l'avantage indu soit pour lui-même ou pour un tiers. La responsabilité des personnes morales n'exclut pas les poursuites pénales contre des personnes impliquées dans des activités de corruption.

Sanctions

Les conventions internationales prévoient que les sanctions pour les délits de corruption soient effectives, proportionnées et dissuasives. Dans le cas de personnes physiques, il peut s'agir de sanctions privatives de liberté pouvant donner lieu à l'extradition.

Les sanctions devraient être considérées comme équitables et avoir un effet préventif. L'encadré 15.3 recense plusieurs principes généraux de l'incrimination de la corruption.

Gel, saisie et confiscation

Les sanctions peuvent être des peines d'amende ou de privation de liberté, ou les deux. Mais les mesures punitives peuvent ne pas suffire si l'État ne recouvre pas les gains des activités de corruption. La législation doit donc prévoir que l'individu sera privé du produit du délit de corruption.

³ Conseil de l'Europe, *Le protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption*, Strasbourg, 15 mai 2003.

⁴ Conseil de l'Europe, *Convention pénale sur la corruption*, ETS No. 173, article 12.

Encadré 15.3. Principes généraux de l'incrimination de la corruption

Le livre de référence (2000) de Transparency International recense les huit grands principes qu'il convient de respecter dans le cadre de l'incrimination de la corruption :

1. Les lois contre la corruption doivent être conformes aux normes internationales des droits de l'homme et garantir un procès équitable aux accusés. Les lois pénales doivent absolument respecter les garanties en matière de droits de l'homme dans le cadre d'une constitution ou d'un code international pour que les procédures spécifiques ne soient pas déclarées non constitutionnelles par les tribunaux.
2. Les lois ne doivent pas être considérées comme abusivement répressives. Elles doivent avoir le soutien de l'opinion publique. Si tel n'est pas le cas, elles risquent de ne pas être appliquées.
3. Il doit exister des directives claires concernant les condamnations pour que celles-ci soient cohérentes entre elles et équitables, mais pas exagérément punitives.
4. Regrouper les différentes lois pénales relatives à la corruption et aux commissions occultes en une loi unique est une idée intéressante. Elle limite les possibilités de tourner la législation et permet de prouver que la loi prend ce type de comportement au sérieux en indiquant clairement que ces délits s'appliquent aussi bien au secteur public qu'au secteur privé. Quel que soit le choix qui sera opéré, la loi devra prévoir le délit qui consiste à verser et à recevoir des « commissions occultes ».
5. Il est essentiel de procéder régulièrement à un examen du cadre pénal (revue des lois relatives à la preuve et contrôle de la pertinence des sanctions applicables). Le droit pénal devrait par exemple pouvoir corriger les pratiques de corruption des entreprises, comme les soumissions concertées pour les marchés publics dans lesquelles les soumissionnaires se mettent d'accord entre eux pour décider qui remportera le marché et à quel prix.
6. Il peut s'avérer nécessaire dans les affaires de corruption de prévoir des dispositions particulières qui obligent les personnes pour lesquelles il a été établi que la richesse dépassait les sources de revenus connues à prouver à la satisfaction du tribunal l'origine de cette richesse.
7. Il faudra prévoir des dispositions particulières pour veiller à ce que l'État puisse recouvrer les produits de la corruption, car ils seront souvent entre les mains de tiers, voire à l'étranger. Le droit pénal devra prévoir le dépistage, le gel, la saisie et la confiscation des revenus illicites de la corruption.
8. Il faudra également prévoir des dispositions pour veiller à ce que le délit de corruption soit considéré comme comprenant à la fois le versement et la réception de commissions illicites.

Source : Pope, *Confronting Corruption*, 2000, p. 270–72.

La loi devra permettre la confiscation du produit provenant du délit de corruption ou de biens dont la valeur correspond à celle de ce produit, ainsi que des biens, matériels et autres instruments utilisés ou destinés à être utilisés pour les délits de corruption.⁵ La Convention des Nations Unies contre la corruption stipule en outre que si le produit « a été mêlé à des biens acquis légitimement, ces biens, sans préjudice de tout pouvoir de gel ou de saisie, sont confiscables à concurrence de la valeur estimée du produit qui y a été mêlé ».⁶ Il en va de même pour les revenus ou autres avantages tirés de ce produit ou de ces biens.

Blanchiment des produits des délits de corruption

Une entreprise criminelle comme la corruption n'aboutirait pas si ses auteurs ne pouvaient pas blanchir les biens acquis malhonnêtement en les faisant passer par des réseaux financiers nationaux laxistes ou corrompus, ou s'ils ne pouvaient se soustraire aux restrictions nationales en plaçant l'argent dans des banques offshore, des paradis financiers protégés par le secret bancaire et autres institutions du même type. L'encadré 15.4 décrit comment les coupables contournent les dispositions juridiques des pays. Le blanchiment risque de se développer lorsqu'il « permet aux criminels et aux terroristes d'opérer librement, en utilisant leurs gains financiers pour étendre leurs entreprises criminelles et encourager des activités illégales telles que la corruption, le trafic de stupéfiants, le trafic d'armes, la contrebande et le financement du terrorisme ».⁷

Par conséquent, le blanchiment des produits provenant de délits de corruption, dont le versement de commissions illicites et le trafic d'influence, doit aussi être érigé en infraction. *La Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption* cite à cet égard la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime,⁸ également adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Les infractions comptables doivent aussi être pénalisées, y compris les actes ou les omissions, lorsque leurs auteurs les accomplissent de manière délibérée afin de commettre, dissimuler ou maquiller des délits de corruption. Ces infractions comptables peuvent se présenter sous diverses formes, par exemple l'établissement ou l'utilisation d'une facture ou de tout autre document comptable contenant des informations fausses ou incomplètes, ainsi que des omissions illicites dans l'enregistrement d'un paiement.

⁵ Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, Nations Unies, New York, 2004, article 31 (1), http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_F.pdf.

⁶ Ibid., article 31 (5).

⁷ The World Bank Institute, "Governance & Anti-Corruption" Learning Program: Money Laundering.

⁸ Conseil de l'Europe, *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime*, ETS No. 141, 1990. Voir aussi : Conseil de l'Europe, *Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme*, Varsovie, 16 mai 2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/HTML/198.htm>.

Encadré 15.4. Contourner les dispositions juridiques nationales

Les banques offshore, les paradis financiers protégés par le secret bancaire, le blanchiment de capitaux et la corruption rongent progressivement les fondements de l'État-nation. Les paradis fiscaux offshore, qui se sont développés grâce aux nouvelles technologies informatiques et de télécommunications, offrent des abris fiscaux sans précédent, qui permettent aux citoyens fortunés et aux grosses entreprises d'échapper au fisc dans leur pays – ce qui a pour effet de réduire la base imposable, d'affaiblir les finances de l'État et de saper la légitimité du système fiscal aux yeux du simple citoyen. Les paradis offshore encouragent également le blanchiment de capitaux puisqu'ils favorisent toutes sortes d'activités criminelles qui sont hors de portée des autorités des pays. Dans ces conditions, la corruption des agents publics fait florès, ce qui entame encore davantage la capacité de l'État d'opérer légalement et de mériter la confiance du simple citoyen.

Source : Global Policy Forum website, *State Sovereignty and Corruption*, www.globalpolicy.org/nations-a-states/state-sovereignty-and-corruption.html.

Pouvoirs spéciaux

Il est largement reconnu au niveau international qu'il serait bon de prévoir des pouvoirs spéciaux comme le recours à des autorités spécialisées, l'utilisation de techniques d'enquête spéciales et l'admission, devant les tribunaux, des preuves recueillies au moyen de ces techniques pour garantir l'efficacité de la prévention et des poursuites.

La Convention pénale du Conseil de l'Europe demande l'adoption des mesures nécessaires pour que des personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la corruption au sein de services chargés de faire respecter la loi (article 20). Ces personnes ou entités disposeront de l'indépendance nécessaire, dans le cadre des principes fondamentaux du système juridique du pays, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et libres de toute pression abusive. Il faudra veiller à ce que le personnel desdites entités dispose d'une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qui leur seront confiées.

Il y a lieu en outre de noter que l'indépendance des autorités spécialisées dans la lutte contre la corruption ne peut pas être absolue. Leurs activités devraient, autant que possible, être intégrées à celles plus traditionnelles des services chargés de faire respecter la loi, et être coordonnées avec ceux-ci. Le degré d'indépendance requis pour ces services spécialisés est celui qui leur permet d'accomplir correctement leurs fonctions.⁹

L'encadré 15.5 expose les compétences de ce type d'autorité spécialisée en Afrique du Sud.

⁹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, Convention pénale sur la corruption, ETS No. 173, paragraphe 99.

Encadré 15.5. Statut d'une unité d'enquête spéciale

Selon les conditions spécifiées par la loi, le président d'Afrique du Sud peut créer une unité d'enquête spéciale chargée d'enquêter sur les affaires de corruption, de soumettre ces affaires à une unité d'enquête spéciale existante pour qu'une enquête soit menée et de mettre en place un ou plusieurs tribunaux spéciaux qui se prononceront sur les différends légitimes au civil émanant des enquêtes de telle ou telle unité d'enquête spéciale (SIU).

Les SIU enquêtent sur les cas présumés :

- a) d'abus administratifs graves en rapport avec les affaires d'une institution de l'État ;
- b) de conduite répréhensible ou illégale de la part d'employés d'une institution de l'État ;
- c) d'utilisation ou de dépenses illicites d'argent ou de biens publics ;
- d) d'actes, de transactions, de mesures ou de pratiques illicites, irréguliers ou non approuvés, servant un but lucratif, et qui ont des incidences sur les biens de l'État ;
- e) de perte intentionnelle ou par négligence d'argent public ou de dégradation de biens publics ;
- f) de délits de corruption commis en rapport avec les affaires d'une institution d'État ;
- g) de conduite illégale ou répréhensible de la part d'une personne, qui a nuit ou pourrait nuire gravement aux intérêts du public ou d'une partie du public.

Les fonctions d'une unité d'enquête spéciale sont les suivantes :

- a) enquêter sur toutes les plaintes concernant l'affaire en question ;
- b) recueillir des preuves concernant les actes ou les omissions en rapport avec l'enquête qu'elle mène et, s'il y a lieu, intenter un procès devant un tribunal spécial contre les parties concernées ;
- c) apporter des preuves lors du procès devant un tribunal spécial ;
- d) transmettre au ministère public compétent les preuves concernant l'infraction commise ou qui semblent indiquer qu'une infraction a été commise ;
- e) accomplir les fonctions qui ne sont pas en contradiction avec les dispositions de la présente loi, et que le président pourra de temps à autre demander ;
- f) de temps à autre, à la demande du président, rendre compte de l'avancement de l'enquête et des questions examinées par le tribunal spécial concerné ;
- g) au terme de l'enquête, soumettre un rapport final au président ;
- h) au moins deux fois par an, soumettre au parlement un rapport sur les enquêtes menées par cette unité, ainsi que sur ses activités, sa composition et ses dépenses.

Source : Special Investigating Units and Special Tribunals Act No. 74 of 1996, *Government Gazette* 26311, Afrique du Sud, 28 avril 2004, www.siu.org.za/legislation/act2005.pdf.

L'article 50 de la Convention de l'ONU contre la corruption prévoit que soit autorisé le recours à des techniques d'enquête spéciales, et que les éléments de preuve recueillis au moyen de ces techniques soit admis devant les tribunaux (on trouvera des précisions dans l'encadré 15.6). Les pouvoirs spéciaux et les techniques spéciales sont également applicables au domaine de la défense.

Encadré 15.6. Techniques d'enquête spéciales

Afin de combattre efficacement la corruption, un pays, dans la mesure où les principes fondamentaux de son système juridique le permettent et conformément aux conditions prescrites par la loi, prend les mesures nécessaires pour que ses autorités compétentes puissent recourir de façon appropriée, sur son territoire, à des livraisons surveillées et, lorsqu'il le juge opportun, à d'autres techniques d'enquête spéciales, telles que la surveillance électronique ou d'autres formes de surveillance et les opérations d'infiltration, et pour que les preuves recueillies au moyen de ces techniques soient admissibles devant ses tribunaux.

Les États Parties à la convention sont encouragés à conclure, si nécessaire, des accords ou des arrangements bilatéraux ou multilatéraux appropriés pour recourir aux techniques d'enquête spéciales dans le cadre de la coopération internationale.

En l'absence d'accords ou d'arrangements de ce type, les décisions de recourir à des techniques d'enquête spéciales au niveau international sont prises au cas par cas et peuvent, si nécessaire, tenir compte d'ententes et d'arrangements financiers quant à l'exercice de leur compétence par les États Parties concernés.

Les livraisons surveillées auxquelles il est décidé de recourir au niveau international peuvent inclure, avec le consentement des États Parties concernés, des méthodes telles que l'interception de marchandises ou de fonds et l'autorisation de la poursuite de leur acheminement, sans altération ou après soustraction ou remplacement de la totalité ou d'une partie de ces marchandises ou fonds.

Source : Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, Nations Unies, New York, 2004, article 50, p. 41.

Protection des témoins, des experts, des victimes et des personnes qui communiquent des informations

Pour lutter efficacement contre la corruption, les pays doivent mettre en place un système approprié de protection des témoins et des personnes qui coopèrent avec la justice en adoptant des normes juridiques adéquates et en prévoyant les moyens financiers nécessaires. De plus, « il doit être prévu d'accorder des immunités ou de réduire les peines pour les personnes mises en examen pour des infractions de corruption, lorsqu'elles facilitent l'enquête, révèlent des faits ou empêchent l'infraction de se réaliser ».¹⁰

Le niveau de protection doit être « effectif » et « approprié » s'agissant des menaces qui pèsent sur les collaborateurs de justice, les témoins et les personnes qui dénoncent des abus. Dans certains cas il suffit, par exemple, de préserver leur anonymat pendant le procès, dans d'autres cas, ils ont besoin de gardes du corps et dans des cas extrêmes,

¹⁰ *Conclusions et recommandations de la 2^e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption*, Tallinn, octobre 1997, citées dans le rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption, ETS No. 173, paragraphe 108.

des mesures de protection des témoins de plus grande envergure, notamment un changement d'identité, d'emploi et de domicile, peuvent être nécessaires.¹¹

Les pays devraient incorporer dans leur système juridique interne des mesures appropriées pour assurer la protection contre tout traitement injustifié de toute personne qui signale aux autorités compétentes, de bonne foi et sur la base de soupçons raisonnables, tous faits concernant des infractions de corruption.¹²

Les États-Unis étendent cette notion aux personnes impliquées dans des affaires de corruption et les encouragent à se présenter et à témoigner. Ainsi, l'immunité est accordée automatiquement à la première personne qui dénonce un abus dans le cadre de la « Securities And Exchange Commission ». ¹³ Une simple mesure comme celle qui vient d'être citée peut permettre de rompre le silence sur une action qui, autrement, aurait été considérée comme mutuellement bénéfique et très confidentielle.

Coopération internationale pour l'application des lois anticorruption

La communauté internationale a consacré des efforts considérables à la mise au point et à l'établissement d'un ensemble de règlements et d'exigences juridiques visant à endiguer la corruption. Les différentes lois, pour l'essentiel nationales, ne peuvent pas être appliquées sans une large coopération internationale. À cette fin, la Convention des Nations Unies contre la corruption, par exemple, traite de manière exhaustive les questions d'extradition, de transfèrement des personnes condamnées, d'entraide judiciaire, de transfert des procédures pénales, de coopération entre les services de détection et de répression, et d'enquêtes conjointes.

D'autres conventions, comme la Convention pénale du Conseil de l'Europe expliquent les autres aspects relatifs à l'organisation et à l'échange d'informations dans le cadre de la coopération internationale pour la lutte contre la corruption. Ces conventions prévoient ainsi des instruments et des vecteurs qui facilitent la coopération internationale lorsque des obstacles procéduraux, et parfois politiques retardent ou empêchent la poursuite des délinquants dans les affaires internationales de corruption.

Les conventions internationales prévoient aussi des mécanismes de suivi et envisagent généralement des programmes visant à aider les différents pays à lutter contre la corruption.

Les réglementations pénales anticorruption au niveau international prévoient souvent des dispositions qui visent à favoriser à la fois les effets préventifs et les effets répressifs, par exemple des dispositions relatives à l'accès à l'information. Ces aspects seront traités plus loin dans le présent chapitre après l'examen du droit civil et des mesures administratives prises contre la corruption.

¹¹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif*, Convention pénale sur la corruption, ETS No. 173, paragraphe 113.

¹² Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, *Convention des Nations Unies contre la corruption*, Nations Unies, New York, 2004, article 33.

¹³ Pope, *Confronting Corruption*, 2000, p. 273.

Enfin, l'article 61 de la Convention de l'ONU contre la corruption envisage des échanges d'informations et de meilleures pratiques au niveau international. Ce article prévoit notamment que les pays « envisagent de développer et de mettre en commun, directement entre eux et par le biais d'organisations internationales et régionales, leurs statistiques et leur connaissance analytique de la corruption ainsi que des informations en vue d'élaborer, dans la mesure du possible, des définitions, normes et méthodes communes, et des informations sur les pratiques les mieux à même de prévenir et de combattre la corruption ».

Droit civil

Le droit civil permet aux personnes qui ont été lésées par des actes de corruption de défendre leurs droits et leurs intérêts ou encore il peut donner aux citoyens les moyens d'appliquer des lois anticorruption lorsque les autorités publiques manquent à leur devoir. L'encadré 15.7 résume les raisons pour lesquelles on va au-delà du droit pénal pour engager des poursuites en matière de corruption.

L'article 2 de la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption donne de la corruption la définition suivante : « le fait de solliciter, d'offrir, de donner ou d'accepter, directement ou indirectement, une commission illicite, ou un autre avantage indu ou la promesse d'un tel avantage indu qui affecte l'exercice normal d'une fonction ou le comportement requis du bénéficiaire de la commission illicite, ou de l'avantage indu ou de la promesse d'un tel avantage indu ».

Encadré 15.7. Le droit pénal ne suffit pas pour lutter contre la corruption

La première ligne d'attaque contre la corruption est la justice pénale et l'aboutissement des poursuites en est le couronnement. Non seulement la société se sent défendue, mais les personnes tentées par la corruption s'en trouvent dissuadées. Cependant, l'expérience montre que la justice pénale à elle seule ne dispose pas des outils suffisants pour punir les personnes coupables de corruption. La nature clandestine de la corruption la rend difficile à découvrir. Et même lorsqu'elle est mise à jour, des stratagèmes complexes sont utilisés pour rendre l'infraction difficile à prouver.

Finalement, il est souvent très difficile de réunir assez de preuves pour obtenir une condamnation. Ce problème est aggravé par l'absence de témoins oculaires, la nécessité de produire des pièces justificatives admissibles, le manque de procureurs compétents dans ce domaine et la responsabilité de devoir défendre sa cause au-delà du doute raisonnable. En outre, la confiance de la société est ébranlée encore davantage parce que souvent les tribunaux n'infligent pas de lourdes peines pour les faits de délinquance économique, alors que la loi prévoit 15 ans d'emprisonnement pour les cas de délinquance économique mettant en jeu plus de 500 000 rands. Enfin, les coupables sortent souvent de prison bien avant d'avoir fini de purger leur peine. Le public a ainsi l'impression que les coupables sont mieux armés que les autorités et que le crime paie. Il est donc apparu que la société a besoin d'armes plus nombreuses dans son arsenal pour lutter contre la corruption.

Source : Hofmeyr Willie, *The Use of Civil Law in Combating Corruption*, Head of Special Investigating Unit, Afrique du Sud, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/Hofmeyr.pdf>.

Les conventions internationales traitent de manière exhaustive les voies offertes par le droit civil pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes ; les textes abordent notamment les aspects suivants :

- identification des principales victimes potentielles des actes de corruption ;
- problèmes de preuve et de mise en évidence du lien de causalité entre actes et dommages ;
- aspects financiers des paiements illicites et relations avec les distorsions de la concurrence ;
- validité des contrats ;
- rôle des commissaires aux comptes ;
- protection des employés ;
- procédures (y compris frais de procédures) et coopération internationale.¹⁴

Le droit civil se distingue tout particulièrement par le renversement de la charge de la preuve et la demande de « preuves crédibles ». Par exemple, lorsqu'une personne qui occupe un poste de confiance a accumulé une richesse considérable sans rapport avec son salaire, le service chargé de l'enquête formule une demande officielle et il appartient alors à la personne de fournir une explication. Lorsque celle-ci n'est pas en mesure de donner une explication plausible, l'affaire peut aller devant les tribunaux.¹⁵

La Convention interaméricaine contre la corruption donne de cette notion la définition suivante :

La Convention interaméricaine contre la corruption donne de cette notion la définition suivante :

Sous réserve de leur constitution et des principes fondamentaux qui régissent leur système juridique, les Parties qui ne l'ont pas encore fait adopteront les mesures nécessaires pour conférer dans leur législation le caractère d'infraction à l'augmentation significative du patrimoine d'un fonctionnaire qu'il ne peut raisonnablement justifier par rapport aux revenus perçus légitimement dans l'exercice de ses fonctions.¹⁶

Un dispositif qui pourrait se révéler efficace, connu sous le nom de « Qui tam », est ancré dans la loi américaine et pourrait être envisagé par d'autres pays. L'encadré 15.8 en donne une explication succincte.

¹⁴ On trouvera des précisions dans le *Rapport explicatif* de la Convention civile du Conseil de l'Europe sur la corruption, ETS No. 174, <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/174.htm>.

¹⁵ Pope, *Confronting Corruption*, 2000, p. 275.

¹⁶ *Convention interaméricaine sur la corruption*, adoptée par l'Organisation des États Américains, mars 1996, article IX, www.oas.org/juridico/français/b-58.htm.

Encadré 15.8. *Qui tam*, soit « celui qui porte une affaire au nom de notre seigneur le roi, comme ainsi que pour lui-même »

Ce dispositif était connu dès 1424 dans l'Angleterre du Moyen-Âge ; il prévoyait que quiconque fournissait des preuves sur des agissements illégaux recevait en récompense une partie de l'amende versée par le fautif. Dès sa création, le Congrès américain a transféré cette idée dans pratiquement toutes les premières lois (au nombre de quatorze) qui prévoyaient des amendes. Les origines de l'actuel « False Claims Act » remontent à la Guerre de Sécession, époque à laquelle des entreprises qui travaillaient pour le gouvernement fraudaient à grande échelle aux dépens de celui-ci, alors qu'il était déjà à court d'argent. Le Congrès et le président ont cherché à obtenir le soutien des citoyens pour éliminer la fraude et renflouer les caisses de l'État.

De fait, l'État n'avait ni le temps ni les moyens de s'attaquer au problème et, en habilitant les citoyens à agir en son nom (et à recueillir une partie de l'argent recouvré), il a accru les risques pour les contrevenants, motivé les citoyens et finalement, récupéré des milliards de dollars dont l'État aurait été privé sans ces mesures. Voilà un dispositif qui n'est pas sans attrait pour les gouvernements qui se trouvent dans la même situation aujourd'hui.

Cette démarche a été renforcée au fil des années et, en 1986, le Congrès l'a considérée comme « l'un des principaux instruments de procédure judiciaire permettant au gouvernement de lutter contre la fraude ». Les mêmes dispositions s'appliquent à d'autres lois fédérales, notamment celles concernant la violation de brevet.

Aux États-Unis, le False Claims Act (loi contre les fausses déclarations) engage la responsabilité civile en cas de transactions frauduleuses (ignorance délibérée, mépris flagrant de la vérité ou mensonge et connaissance de certains faits), et il ne prévoit pas qu'il doit y avoir nécessairement intention frauduleuse. Les faits étant jugés au civil et non pas au pénal, ils ne doivent pas être prouvés « au-delà du doute raisonnable », mais à un niveau légèrement inférieur, propre aux affaires jugées au civil.

Le prévenu risque une amende minimum de 5000 dollars pour chaque fausse déclaration plus le versement de trois fois le montant des dommages que les actes du prévenu ont fait subir au gouvernement.

Les actions « *Qui tam* » peuvent être intentées par un particulier (qui n'a pas besoin d'attendre que le gouvernement intente un procès), et il existe des dispositifs qui empêchent les personnes qui ont dénoncé des abus d'être victimes de représailles. Le gouvernement reçoit des exemplaires des actes et il dispose de soixante jours pour décider si le ministère de la Justice interviendra et assumera la responsabilité première des poursuites. Même si c'est le cas, le plaignant initial a le droit de conserver son rôle dans le procès. Au bout du compte, un particulier qui gagne son procès reçoit soit 10 % du montant récupéré (lorsque le gouvernement intervient) soit 25 % (s'il n'intervient pas).

Il existe des garde-fous contre les demandes non fondées. Le gouvernement peut intervenir et régler l'affaire ou demander à un tribunal de l'annuler. Le tribunal peut aussi limiter le rôle du plaignant dans le procès si celui-ci use de sa participation pour harceler les prévenus. Et lorsque le procès est perdu parce que l'accusation était non fondée ou abusive, le tribunal peut réclamer des dépens et autres frais de justice au plaignant. Certains plaignants ont reçu des millions de dollars de récompense, et la publicité dont ont bénéficié ces affaires pourrait encourager d'autres personnes à porter plainte.

Source : Pope, *Confronting Corruption*, 2000, p. 280-81.

Directives volontaires

Codes de conduite des agents publics

Les directives volontaires ont des incidences sur le comportement de la personne et de l'entreprise ; ces incidences viennent en complément des mesures coercitives qui pourraient être prises contre les délits de corruption définis par la loi et qui ont un pouvoir préventif. Dans le domaine de la défense, ces directives, qui existent la plupart du temps sous la forme de « codes de déontologie » ou de « codes de conduite », s'appuient sur la culture organisationnelle du personnel militaire et des autres personnels travaillant dans le secteur de la défense. Les personnels de défense, dans leur immense majorité, sont fiers de servir leur pays et leurs concitoyens, et ils n'apprécient pas les activités qui déshonorent leur corporation. Dans ce contexte, la réglementation volontaire du comportement de la personne et de l'organisation peut apporter des changements concrets.

L'article 8 de la Convention de l'ONU contre la corruption définit les principales exigences relatives à la conduite des personnels travaillant dans la fonction publique. En outre, les Nations Unies et le Conseil de l'Europe ont adopté des codes modèles de conduite pour les agents de la fonction publique. Ces codes définissent les principes généraux de l'intégrité pour les agents de la fonction publique et ils traitent des questions particulières comme les conflits d'intérêt, l'utilisation abusive d'informations confidentielles et l'acceptation de cadeaux et d'invitations.

Le Code international de conduite des agents de la fonction publique tient pour acquis qu'un emploi public est un poste de confiance ; les agents de la fonction publique doivent par conséquent faire preuve d'une loyauté exemplaire avant tout vis-à-vis des intérêts de leur pays tels qu'ils s'expriment au travers des institutions démocratiques de l'État.¹⁷ Ce code ajoute que les agents de la fonction publique doivent veiller à s'acquitter correctement et efficacement de leurs obligations et fonctions, et ce, en toute intégrité ; ils doivent à tout moment s'assurer que les biens de l'État dont ils sont responsables sont gérés de la façon la plus utile et la plus efficace.

Conflit d'intérêt. L'agent public doit éviter que ses intérêts privés entrent en conflit avec ses fonctions publiques. L'intérêt privé d'un agent public comporte tout avantage qu'il en tire pour lui-même ou elle-même, sa famille, ses parents proches, ses amis et des personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a eu des relations d'affaires ou des relations politiques. Il lui appartient d'éviter ces conflits d'intérêt, qu'ils soient réels, potentiels ou susceptibles d'apparaître comme tels. En aucun cas, l'agent public ne doit tirer un avantage indu de sa position officielle pour son intérêt personnel, tant qu'il occupe ses fonctions et après avoir quitté son poste officiel.¹⁸

¹⁷ *Code international de conduite des agents de la fonction publique*, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 51/59, 12 décembre 1996, www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm.

¹⁸ Ibid. Voir également : Conseil de l'Europe, *Codes de conduite pour les agents publics*, Recommandation Rec(2000)10 et memorandum explicatif, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, janvier 2001).

Déclaration de biens. En fonction du poste qu'ils occupent et selon les dispositions de la loi et des politiques administratives, les agents publics doivent se conformer à l'obligation de déclarer leur patrimoine personnel et leurs dettes personnelles et, autant que possible, ceux de leurs conjoints et des personnes à leur charge.

Acceptation de dons ou d'autres faveurs. Les agents de la fonction publique ne doivent par principe accepter ni solliciter, directement ou indirectement, aucun don ou faveur susceptible d'avoir une influence sur l'exercice de leurs fonctions, l'accomplissement de leur devoir ou l'exercice de leur jugement. En général, les agents ont le droit de recevoir certains dons symboliques lorsque la valeur monétaire totale par an de ces dons ne dépasse pas un certain seuil.

Informations confidentielles. L'agent de la fonction publique a le devoir de traiter de façon appropriée, en toute confidentialité, l'ensemble des informations et des documents qu'il/elle est appelé(e) à consulter dans le cadre ou en raison de son travail. Ces restrictions continuent de s'appliquer lorsqu'il/elle a quitté ses fonctions. La confidentialité ne pourra être transgressée que lorsque la législation nationale, le devoir à accomplir ou les besoins de la justice l'exigent.

En outre, les codes de conduite des agents de la fonction publique prévoient souvent aussi des clauses définissant :

- les conditions dans lesquelles les agents sont tenus de signaler aux autorités compétentes toute violation réelle, recherchée ou demandée du code, de la loi ou des procédures administratives ;
- les exigences relatives à la déclaration régulière des intérêts ;
- l'obligation de ne pas se livrer à des activités ou des transactions, ou de ne pas obtenir un poste ou une fonction, rémunéré ou non, qui seraient incompatibles avec le bon exercice de leurs fonctions publiques, lesquelles en souffriraient ;
- des règles sur la façon de réagir face à des offres d'avantages indus ; et/ou
- l'obligation de ne pas accorder aux anciens agents publics un traitement préférentiel ou un accès privilégié à l'administration publique.¹⁹

Respect du code. Ces codes de conduite sont publiés sous l'autorité du ministre compétent ou du haut responsable de la fonction publique. L'agent public est tenu de se conduire conformément à ce code, il/elle doit donc en connaître les dispositions et les éventuelles modifications. Il ou elle doit se renseigner auprès de services compétents lorsqu'il/elle hésite sur la façon de procéder. Les dispositions du code font partie du contrat d'emploi. Leur violation peut donner lieu à des sanctions disciplinaires. L'agent public qui négocie les conditions d'emploi doit faire figurer dans celles-ci une disposition précisant que ce code doit être respecté et qu'il fait partie des conditions d'emploi. Par la suite, il appartient à l'agent qui supervise ou dirige d'autres agents publics de veiller à ce

¹⁹ On trouvera des précisions sur ces clauses et sur d'autres dans les *Codes de conduite pour les agents publics*.

que ceux-ci respectent le code, et de prendre ou de proposer les mesures disciplinaires appropriées en cas d'infraction.

Enfin, la fonction publique procède régulièrement à une révision du code de conduite et apporte les modifications nécessaires.²⁰

Codes de conduite dans le secteur privé

À l'instar de la fonction publique, les entreprises disposent aussi de codes de conduite relatifs à la corruption chez leurs employés et à d'autres comportements inadmissibles. Le chapitre 20 donne des exemples de codes de conduite appliqués par les principaux fournisseurs dans le domaine de la défense.

Sur la scène internationale, la Convention de 1999 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales établie par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été l'élément moteur de la prise en compte de la corruption et de ses manifestations transfrontalières.²¹ Les articles de cette convention s'appliquent intégralement au commerce des armes.

Les commissions illicites et les conflits d'intérêts sont parmi les comportements les plus couramment traités dans les codes de conduite. Une étude universitaire conclut même que la présence ou l'absence de politique anticorruption permet de mesurer la déontologie générale d'une entreprise.²²

En revanche, une recherche empirique permet de conclure que les codes internationaux n'ont généralement aucune influence sur le comportement des entreprises, lesquelles sont plus influencées par d'autres facteurs. Néanmoins, il ressort des recherches que les codes de conduite peuvent avoir un effet positif. Il est vrai que les codes ne contribuent pas directement à réduire la corruption, mais ils permettent d'engager un dialogue plus formel et plus constructif, ils ont ainsi des incidences positives.²³

Il a été dit que les codes de conduite des entreprises, associés aux législations nationales et aux codes de déontologie des associations professionnelles constituent un moyen efficace de faire évoluer, dans l'ensemble du secteur, la politique relative aux conflits d'intérêt et à la corruption.²⁴

Un certain nombre d'associations professionnelles en rapport avec la défense ont leur code de déontologie. Aux États-Unis par exemple, la plupart des grandes entreprises de défense adhèrent à la *Defense Industry Initiative* (voir encadré 20.1). En Europe, des acti-

²⁰ Ibid., 14, article 28.

²¹ Organisation de coopération et de développement économiques, *Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, février 1999, www.oecd.org/document/21/0,3343,en_2649_34859_2017813_1_1_1_1,00.html.

²² Scholtens Bert et Dam Lammertjan, « Cultural Values and International Differences in Business Ethics » in *Journal of Business Ethics*, 75:3, 2007, p. 273–84, cité dans Carson A. Scott, Baetz Mark, McGill Shelley, *Codes of Conduct in the Private Sector*, EthicsCentre CA, Toronto, avril 2008, p. 16, www.ethicscentre.ca/EN/resources/ethicscentre_codes_april08.pdf.

²³ Carson, Baetz et McGill, *Codes of Conduct*, 2008, p. 13.

²⁴ Ibid., p. 19.

vités semblables menées dans le cadre de l'Association européenne de l'industrie aéronautique, spatiale et de défense (ASD) ont abouti à l'établissement de normes industrielles communes pour les secteurs de l'aérospatiale et de la défense en Europe. L'encadré 20.2 décrit brièvement les activités de l'ASD en matière de déontologie et de lutte contre la corruption.

Pactes d'intégrité

Transparency International a proposé une forme innovante de développement de l'intégrité qui favorise un comportement responsable tant chez les agents publics que chez les fournisseurs du secteur de la défense. Ce qu'il est convenu d'appeler les « pactes d'intégrité Défense » servent à endiguer la corruption dans les marchés de défense. Cette notion, résumée dans l'encadré 15.9, est appliquée en Pologne. D'autres pays de l'OTAN et pays partenaires s'engagent depuis peu dans l'application des pactes d'intégrité Défense. Le ministère bulgare de la Défense, pour sa part, envisage de rendre ces pactes obligatoires pour les achats de défense d'un montant très élevé.

Encadré 15.9. Pactes d'intégrité Défense (PID)

Les pactes d'intégrité sont des outils mis au point par Transparency International pour lutter contre la corruption dans les marchés publics. Ils ont ensuite été adaptés pour s'appliquer aux marchés de défense.

Un PID comporte généralement trois éléments principaux :

- un contrat bref dans lequel tous les soumissionnaires et l'organisme adjudicateur prennent des engagements spécifiques en matière de non corruption et les soumissionnaires acceptent des règles renforcées en matière de divulgation des informations. Les soumissionnaires acceptent aussi des sanctions, y compris l'exclusion de la procédure d'appel d'offres, dans le cas où ils n'auraient pas respecté les engagements convenus ;
- un observateur indépendant qui s'assure que toutes les parties respectent les engagements pris dans le cadre du pacte. Il est dans ce cas fait appel à un expert technique indépendant, qui examine les dossiers d'appel d'offres pour s'assurer que ceux-ci ne comportent aucun élément inapproprié ou incitant à la corruption ; cet observateur est à la disposition des soumissionnaires si ceux-ci expriment un doute ou formulent une réclamation ;
- une plus grande transparence des documents et des processus qui permet à la société publique et à la société civile d'intervenir davantage et accroît la confiance dans le processus.

On trouvera un exemple de PID sur le site web de Transparency International (défense contre la corruption) à l'adresse suivante : http://www.defenceagainstcorruption.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=37.

Source : Pyman Mark, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments: Ten Practical Reforms*, Transparency International, Londres, Royaume-Uni, avril 2009, p. 36.

Comme c'est le cas pour les risques de corruption et les codes de conduite applicables aux agents publics et aux fournisseurs du secteur de la défense, des règlements administratifs viennent renforcer ces initiatives. L'encadré 7.7 donne l'exemple de règlements fédéraux aux États-Unis, qui prévoient que les entrepreneurs dans le secteur de la défense aient des programmes déontologiques, et qui interdisent aux entreprises ne respectant pas ces programmes de participer à des marchés publics.²⁵

L'application transfrontalière de ce principe, à savoir la mise en place d'une exclusion applicable au niveau international²⁶ pour les délits de corruption, pourrait devenir un instrument encore plus puissant de lutte contre les actes de corruption s'agissant de l'acquisition de produits et de services de défense.

Accès à l'information, transparence et gouvernance

La plupart des règlements examinés jusqu'à présent ne peuvent s'appliquer effectivement que si les activités des fonctionnaires sont transparentes et si le gouvernement est responsable devant les citoyens. La Convention de l'ONU contre la corruption fixe des règles explicites en matière de transparence et de responsabilité (article 10). Elle demande que les pays prennent les mesures nécessaires pour améliorer la transparence dans l'administration publique. Quelques mesures prévues dans la convention de l'ONU pour améliorer la transparence et la responsabilité :

- l'adoption de procédures ou de règlements permettant aux usagers d'obtenir, s'il y a lieu, des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique, ainsi que, compte dûment tenu de la protection de la vie privée et des données personnelles, sur les décisions et actes juridiques qui les concernent ;
- la simplification, s'il y a lieu, des procédures administratives afin de faciliter l'accès des usagers aux autorités compétentes en matière de décisions ; et
- la publication d'informations, y compris éventuellement de rapports périodiques sur les risques de corruption au sein de l'administration publique.

Une mesure relativement simple qui a un effet préventif indubitable consiste à rendre publiques les informations sur le patrimoine des fonctionnaires lors de leur entrée en fonctions et à actualiser régulièrement ces informations.

L'adoption d'une loi sur la liberté de l'information peut considérablement améliorer la transparence. Ainsi, la loi garantira l'accès des citoyens à l'information. À cet égard, les expériences diffèrent selon les pays. Certaines lois sont restrictives car elles ne

²⁵ Dans ce cas particulier, pour avoir sciemment omis de révéler une violation du False Claims Act au sujet de l'attribution ou de l'exécution de marchés ou de contrats de sous-traitance gouvernementaux et pour ne pas avoir révélé rapidement des rentrées de montants indus sur des contrats gouvernementaux.

²⁶ Comme aux États-Unis où l'exclusion d'une entreprise par un ministère entraîne son exclusion par les autres ministères de l'État fédéral.

s'appliquent qu'aux informations liées aux fonctions publiques ou aux informations importantes pour le public ou elles prévoient que le demandeur justifie sa demande d'information. En règle générale, toutefois, l'accès à l'information doit s'appliquer à « toutes les informations quels qu'en soient la forme, l'origine, la date de création, le statut officiel, qu'elles aient été créées par l'organisme qui les détient ou qu'elles soient classifiées ».²⁷

S'agissant la facilitation de l'accès, une loi sur la liberté de l'information doit satisfaire à plusieurs normes internationales prévoyant :

- le droit de formuler oralement des demandes ;
- l'obligation pour les organismes publics de nommer un administrateur responsable de l'information, qui sera chargé d'aider les demandeurs ;
- l'obligation de communiquer l'information le plus rapidement possible et, en tout état de cause, dans un délai déterminé ;
- le droit de préciser la forme d'accès préférée, la consultation du document demandé, une copie électronique ou une photocopie ; et
- le droit à un avis écrit indiquant les raisons du refus.²⁸

Des documents publiés récemment par la Banque mondiale préconisent de favoriser l'accès à l'information et la transparence dans l'appareil judiciaire, pour que celui-ci soit plus démocratique et plus accessible au citoyen. Cette question revêt deux dimensions – l'accès à l'information et la transparence s'agissant du fonctionnement administratif de l'appareil judiciaire d'une part et de ses fonctions juridictionnelles d'autre part. La première dimension porte sur les questions budgétaires, les déclarations de patrimoine et de revenu et les statistiques judiciaires, la transparence et la participation des citoyens au processus de nomination des juges, alors que la seconde traite de la publication des peines prononcées, de l'accès aux dossiers dans les affaires de corruption et des procédures disciplinaires à l'endroit du personnel judiciaire.²⁹

La bonne gouvernance est le fondement de l'approche stratégique, adoptée dans le présent recueil, qui vise à réduire les risques de corruption dans le domaine de la défense. À cet égard, des résultats substantiels peuvent être obtenus sur le plan administratif sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. On peut ainsi adopter des mesures visant à supprimer les autorisations inutiles, simplifier les procédures, limiter les pouvoirs d'appréciation (et définir des critères lorsqu'ils sont nécessaires), ce qui permettrait de

²⁷ Mendel Toby, *Legislation on Freedom of Information: Trends and Standards*, PREMNotes, No. 93 (Banque mondiale, octobre 2004), <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/premnote93.pdf>.

²⁸ Ibid., p. 2.

²⁹ Herrero Alvaro et Lopez Gaspar, *Access to Information and Transparency in the Judiciary*, WBI Working Paper, Buenos Aires, Asociación por los Derechos Civiles, avril 2009, <http://go.worldbank.org/IIB514XG10>.

trouver des solutions pour que les citoyens puissent se plaindre effectivement, mais bien d'autres améliorations sont également possibles.³⁰

Les parties II et III du présent recueil donnent des exemples de mesures visant à améliorer la bonne gouvernance dans le domaine de la défense et décrivent les effets des différentes méthodes sur la corruption.

À cet égard, les États-Unis ont adopté en 1993 une loi sur les performances et les résultats des services gouvernementaux, qui est un texte très complet sur la limitation du gaspillage et du manque d'efficacité des services, et sur la façon de répondre correctement aux besoins essentiels du public et de conserver sa confiance. Les objectifs de cette loi sont les suivants :

- 1) améliorer la confiance du peuple américain dans les capacités de l'État fédéral en rendant les organismes fédéraux systématiquement responsables des résultats de leurs programmes ;
- 2) engager une réforme relative à la performance des programmes en lançant une série de projets pilotes consistant à définir les objectifs des programmes, à mesurer les performances des programmes par rapport à ces objectifs, et à rendre compte publiquement de leur état d'avancement ;
- 3) améliorer l'efficacité des programmes fédéraux et la responsabilité vis-à-vis des citoyens en privilégiant davantage les résultats, la qualité du service et la satisfaction du client ;
- 4) aider les responsables des services fédéraux à améliorer le niveau des services en exigeant qu'ils prévoient de faire le nécessaire pour atteindre les objectifs des programmes et en leur communiquant des informations sur les résultats des programmes et la qualité du service ;
- 5) améliorer les décisions prises au Congrès en fournissant des informations plus objectives sur la réalisation des objectifs fixés et sur l'efficacité et l'efficience relatives des programmes fédéraux et des dépenses fédérales ;
- 6) améliorer la gestion interne du gouvernement fédéral.³¹

En résumé, cette loi prévoit que tous les organismes fédéraux mettent en place une planification stratégique, des plans et des rapports de performance annuels, ainsi qu'une budgétisation de la performance, et elle responsabilise les supérieurs hiérarchiques, lesquels devront faire preuve de souplesse. L'encadré 15.10 donne un exemple des formations qui sont données pour l'application de cette loi dans les institutions de défense.

³⁰ Pope, *Confronting Corruption*, 2000, p. 270.

³¹ La Maison-Blanche, Bureau de la gestion et du budget, *Government Performance Results Act of 1993*, www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra_gplaw2m.

Conclusion : de l'importance des règlements juridiques

Il ne fait aucun doute que dans le secteur de la défense, comme dans la plupart des secteurs de la fonction publique, les mesures qui visent à endiguer la corruption doivent être fondées sur un cadre juridique approprié. Ce cadre devrait prévoir la prévention de la corruption, la poursuite des contrevenants, la confiscation des gains provenant des délits de corruption, ainsi que la protection des victimes, des témoins et des personnes ayant donné l'alerte. Pour que ces mécanismes coercitifs puissent être appliqués, il faut que le niveau d'accès à l'information et la coopération internationale soient à la mesure des réalités de la mondialisation.

Encadré 15.10. Formation à la gestion des performances

Le Collège de gestion de l'information, qui fait partie de la US National Defense University à Washington, organise à l'intention des cadres intermédiaires et des hauts responsables, tant civils que militaires, travaillant dans le domaine de la défense, des formations en gestion des performances et dans des disciplines connexes.

Le programme avancé de gestion est un programme d'études supérieures pour résidents d'une durée de 14 semaines. Trois des cours de base de ce programme concernent directement l'amélioration des performances dans le domaine de la défense :

- Le cours intitulé « Policy Foundations of Information Resources Management » (fondements de la gestion de l'information) présente les concepts, les politiques et les publics concernés, et expose l'application de ces concepts et politiques dans le cadre d'une gouvernance moderne. Il explique en outre l'utilisation des moyens financiers, des informations et des ressources humaines, et l'interaction entre tous ces éléments pour atteindre les objectifs législatifs et stratégiques et mener à bien les missions des organismes.
- Le cours intitulé « Measuring Results of Organizational Performance » (mesure des résultats d'une organisation en matière de performances) propose des stratégies et des techniques d'évaluation des performances d'une organisation dans le cadre des processus de planification ou de budgétisation stratégiques. Il tire parti des enseignements tirés des expériences de différents organismes concernant les approches et les ressources nécessaires pour établir et valider les instruments de mesure des performances, recueillir et organiser les données relatives aux performances, analyser les résultats et en rendre compte.
- Le cours intitulé « Strategies for Process Improvement » (stratégies d'amélioration des processus) porte essentiellement sur les stratégies, les méthodes et les ressources qui permettent d'améliorer, de gérer et de contrôler les processus au sein des différents organismes fédéraux et dans l'ensemble de ces organismes.

Source : National Defense University, Information Resources Management College website, *Advanced Management Program (AMP)*, www.ndu.edu/irmc/pcs/pcs_amp.html.

Lorsque l'on examine la législation anticorruption pénale et civile, il faut reconnaître les liens qui existent entre les différentes stratégies. Ainsi, la suppression des entraves à la liberté de la presse n'aura que peu d'effets si les journalistes n'ont pas librement accès aux informations officielles. De même, il ne faut pas attendre grand chose d'un renforcement des lois anticorruption si la police est inefficace et corrompue.

Quand la législation est appliquée correctement, les lois sont régulièrement révisées et actualisées pour pouvoir suivre l'évolution des pratiques de corruption et les progrès technologiques qui permettent aux contrevenants d'échanger des avantages et de blanchir des capitaux. En revanche, lorsque les lois existent, mais que la répression est déficiente, il ne faut pas insister exagérément sur le cadre juridique mais plutôt chercher à améliorer les mécanismes institutionnels et inciter la société civile et le secteur privé à engager des réformes pour le développement de l'intégrité.

Les directives volontaires, la simplification des procédures administratives, l'accroissement de la transparence et l'amélioration des mécanismes de gestion, le contrôle parlementaire et la participation de la société – sujets qui sont traités dans les chapitres suivants du présent recueil – contribuent à aider les institutions à lutter contre la corruption dans le domaine de la défense.

Chapitre 16

Le facteur humain

Quel que soit le cadre législatif et organisationnel, l'institution de la défense est composée d'hommes et de femmes. L'objectif fondamental des efforts de lutte contre la corruption dans le secteur de la défense doit donc être d'influencer le comportement humain, afin de promouvoir les comportements professionnels et éthiques et de dissuader d'utiliser une charge publique pour réaliser des gains privés. Le chapitre 2 présente deux approches dans ce sens. La première dissuade l'action corruptrice en augmentant le coût moral, ou « fardeau moral », de la corruption. La deuxième vise à prévenir la corruption en accroissant le risque perçu par le biais d'une probabilité accrue de détection et de sanction. Trois outils spécifiques ont été introduits pour mieux atteindre ces objectifs : développer l'intégrité, améliorer la transparence et renforcer la responsabilité.

Le présent chapitre décrit dans le détail ces approches et outils. En étudiant la meilleure façon de comprendre et d'influencer les actions des individus, il examine les moteurs du comportement, ainsi que les contextes organisationnels plus larges dans lesquels ces moteurs exercent leur influence. Il présente aussi les meilleurs moyens pour les organisations de renforcer leurs comportements éthiques et professionnels et de dissuader les comportements contraires à l'éthique. Enfin, il s'intéresse aux méthodes pour façonner l'environnement organisationnel dans lequel les individus prennent des décisions éthiques.

Moteurs du comportement humain

Le comportement englobe toutes les actions humaines ou, en termes scientifiques, « la combinaison des réponses observables et descriptibles d'un agent à des stimuli internes et externes ». Les actions éthiques forment un sous-ensemble du comportement global. Le comportement peut être conscient ou subconscient, visible ou caché, volontaire ou involontaire, et inclure toute action visible de l'extérieur d'une personne comme parler, bouger et exprimer de l'émotion. Le comportement est déterminé par des moteurs internes (propres à la personne) et par l'environnement. Les moteurs internes sont, entre autres, l'hérédité, le savoir, la personnalité, l'attitude, les valeurs, les aptitudes et les besoins. Les moteurs environnementaux sont les moteurs sociaux (issus d'autres personnes), les moteurs physiques (climat, topographie, infrastructure, objets) et les événements.

Les comportements spécifiques correspondent à l'effort des individus pour influencer leur environnement et satisfaire leurs besoins. Ces besoins se manifestent dans notre conscience en tant que désirs mais sont décrits par la science, dans leurs formes consciente et inconsciente, comme des « moteurs ». Les conséquences, tant intentionnelles qu'involontaires, des comportements créent une réaction (ou feedback), soit directement, par notre perception qu'un besoin a été (ou pas) satisfait, soit par des signaux sociaux

(les messages que nous recevons de tiers). Cette réaction devient alors un moteur externe qui influence notre comportement ultérieur. Cette réaction est renforcée par la constance et peut être intériorisée, par exemple, par l'adoption de normes sociétales.

Les comportements ont souvent des conséquences positives ou négatives, qui peuvent être liées au besoin ciblé ou à des domaines tangentiels ou complètement distincts. Il peut être difficile de percevoir la réaction dans ces derniers cas puisque le lien logique entre le comportement et la réaction n'apparaît pas toujours clairement. Par exemple, en recevant une prestigieuse récompense, une personne peut percevoir avec raison que celle-ci est le résultat de nombreuses heures de travail volontaire en plus des heures normales de travail. Pourtant, la même personne peut ne pas se rendre compte que ses collègues peuvent être irrités par cette récompense et craindre qu'on attende aussi d'eux des heures supplémentaires non payées.

Tous les besoins ne sont pas égaux. Au milieu du vingtième siècle, le psychologue Abraham Maslow fit le constat que certains besoins, lorsqu'ils n'étaient pas satisfaits, étaient des moteurs plus puissants du comportement que d'autres. Lorsque les individus ont soif, ils cherchent de l'eau avant de chercher de la nourriture ; quand ils ont faim, la recherche de nourriture l'emporte sur la satisfaction professionnelle ; lorsqu'ils ne se sentent pas en sécurité (physiquement, émotionnellement, financièrement), ils ont de la difficulté à se concentrer sur la réalisation de la totalité de leur potentiel humain par « auto-réalisation ». Maslow élaborait une « hiérarchie des besoins » à cinq niveaux dans laquelle il était essentiel de satisfaire les besoins de chaque niveau pour pouvoir passer au niveau supérieur.¹ Une fois satisfaits, toutefois, les besoins secondaires perdent de leur pertinence en tant que moteurs du comportement et la personne cherche de plus en plus à satisfaire des besoins d'un niveau supérieur. La hiérarchie de Maslow reste communément utilisée de nos jours et mérite qu'on s'y intéresse de plus près (voir [Figure 16.1](#) pour une représentation graphique). La hiérarchie inclut les éléments suivants :

Besoin physiologique

Le besoin d'oxygène, de nourriture, d'eau et d'une température corporelle relativement constante est le plus impérieux. Ce niveau comprend aussi le besoin d'être actif, de se reposer, de dormir, de satisfaire ses besoins naturels, d'éviter la douleur et de faire l'amour. Ces besoins sont les premiers qu'une personne qui en est privée cherche à satisfaire.

Besoin de sécurité et de protection

Lorsque les besoins physiologiques immédiats sont satisfaits et ne déterminent plus le comportement, le besoin de sécurité et de protection apparaît. Il comprend la protection de notre physique et de notre santé, ainsi que des ressources dont nous dépendons pour satisfaire durablement nos besoins physiques. Il peut s'agir de ressources matérielles

¹ Décrit pour la première fois dans "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review* 50:4 (July 1943): 370–396.

comme l'argent et la propriété, de ressources sociales comme la famille et l'emploi, voire d'un désir plus général de structure, d'ordre et de limites.

Besoin d'appartenance et d'amour

Lorsque les besoins de bien-être physiologique et de sécurité et protection sont remplis, les individus sont plus susceptibles de ressentir la solitude et l'aliénation. Il s'agit de manifestations d'un besoin d'amour, d'affection et d'appartenance (de la même manière que la faim est une manifestation du besoin de nourriture), qui est satisfait par l'amitié, les petit(e)s ami(e)s, les relations affectueuses et le sens de communauté. Cette catégorie met en jeu le besoin d'exprimer des sentiments envers des tiers, de recevoir leurs sentiments à notre égard et d'avoir un sentiment d'appartenance.

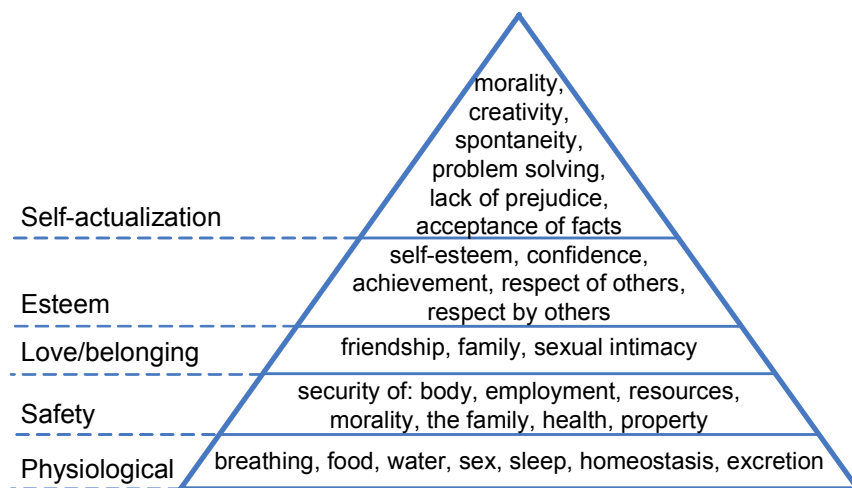


Figure 16.1: Hiérarchie des besoins de Maslow.²

Besoin d'estime

Lorsque les besoins décrits dans les trois premiers niveaux sont remplis, les individus se focalisent sur le besoin de se sentir respectés et utiles. Maslow identifie deux formes de ce besoin. La première est satisfaite par des expressions de respect de la part d'autrui, générant un sentiment de standing, de reconnaissance, d'appréciation, d'attention, de réputation, de dignité et même de dominance (validée par la soumission des tiers). Maslow considère qu'il s'agit d'une forme inférieure de satisfaction du besoin d'estime car elle dépend des actions de tiers. La seconde forme est le respect de soi, qui englobe des senti-

² Janet A. Simons, Donald B. Irwin and Beverly A. Drinnien, *Psychology – The Search for Understanding* (New York: West Publishing Company, 1987).

ments comme la confiance, l'accomplissement, la réussite et l'indépendance. Maslow considère qu'il s'agit d'une forme supérieure car elle dépend moins des actions de tiers.

Auto-réalisation

Lorsque tous les besoins inférieurs sont satisfaits, les gens se concentrent sur leur besoin d'« auto-réalisation », c'est-à-dire le désir d'exprimer leurs aptitudes spécifiques et leur rôle en tant qu'individu. « Un musicien doit faire de la musique, un artiste doit peindre et un poète doit écrire ». Les réponses nécessaires pour satisfaire ces besoins sont la créativité, la conscience de soi, l'éthique et la recherche de la connaissance. Dans la pratique, la portée de ces réponses est hautement individuelle, contrairement aux réponses claires et assez universelles nécessaires pour répondre aux besoins des quatre niveaux inférieurs.

Il est important de bien comprendre la dynamique fondamentale du comportement humain (les moteurs, le comportement, les conséquences et la réaction) pour diriger efficacement des personnes. La hiérarchie des besoins de Maslow est un outil supplémentaire précieux de différenciation et de compréhension des différents besoins qui motivent le comportement sur le lieu de travail. Elle peut aussi aider à définir et cibler les efforts anticorruption. Par exemple, les efforts de dissuasion traditionnels agissent au niveau de la sécurité en menaçant d'une perte de salaire, d'emploi ou de liberté les personnes surprises dans une activité de corruption. Mais ces risques peuvent avoir une valeur dissuasive réduite pour les individus qui se sentent en sécurité et dont l'attention est concentrée sur les niveaux supérieurs de besoin (comme les relations ou l'estime). Ces personnes peuvent être peu sensibles aux risques au niveau de la sécurité (jusqu'à ce qu'ils deviennent imminents). Pour elles, des éléments de dissuasion qui mettent en danger les relations ou la réputation peuvent se révéler plus efficaces. Il en va de même pour les efforts en vue de développer l'intégrité qui, dans sa forme purement kantienne, ne concerne vraiment que la petite partie de la population qui attache une grande importance à l'auto-réalisation morale. En somme, les éléments de dissuasion et les récompenses doivent être conçus pour s'adresser à une grande variété de besoins.

Le contexte organisationnel

Avant d'examiner plus en détail la promotion du comportement éthique, nous étudierons le contexte organisationnel dans lequel ce comportement s'exerce. Traditionnellement, les discussions sur les organisations abordent en premier le schéma structurel, passent aux responsabilités et interrelations, puis s'intéressent aux processus clés. L'élément humain est souvent sous-représenté. Pour combattre la corruption, la meilleure approche est celle du comportement organisationnel, qui est axée sur l'analyse systémique de l'interrelation entre les individus, les groupes, l'organisation elle-même et le système social à l'intérieur et autour de celle-ci. Certains aspects choisis d'une telle analyse sont abordés ci-dessous.

Le comportement *individuel*, vu sous l'angle de la relation avec l'organisation, revêt trois dimensions. La première dimension est l'*exécution des tâches* : il s'agit des activités

qui doivent être exécutées pour produire les résultats souhaités. Dans la plupart des organisations, cette dimension est celle qui reçoit le plus d'attention de la part des dirigeants, le principal aspect étant la motivation des individus et équipes pour améliorer le rendement et l'efficacité. La deuxième dimension est la *performance éthique* : il importe ici de faire en sorte que les activités soient effectuées dans le respect des normes éthiques. La norme de légalité est un minimum mais, dans l'idéal, cette dimension doit aussi comprendre les efforts réalisés pour vivre conformément aux valeurs sociétales du bien et du mal. Cette dimension est la cible centrale des efforts anticorruption, ainsi que plus généralement des efforts de conformité. La troisième dimension est la *performance contextuelle* : elle concerne les activités qui sont extérieures à la stricte exécution des tâches mais qui contribuent à l'efficacité des collègues, des groupes ou de l'organisation, autrement dit le contexte plus large dans lequel un individu travaille. Cette dimension est souvent quelque peu négligée. Elle représente pourtant un investissement à long terme important dans le façonnement de l'environnement organisationnel et culturel dans lequel les tâches sont exécutées et les choix éthiques sont opérés.

Il est utile de noter que les efforts anticorruption ne constituent qu'un élément d'un environnement éthique plus large. Les questions éthiques font partie de l'activité quotidienne, même là où la corruption est très limitée. Parmi les comportements non éthiques fréquents, citons les raccourcis pris dans le contrôle de la qualité, la dissimulation des incidents, la prise abusive de congés maladie ou le mensonge à ce sujet, le fait de tromper les clients et d'exercer une pression excessive sur les collègues. Des études montrent que les personnes qui présentent un comportement contraire à l'éthique indiquent souvent des causes liées au management : une pression pour respecter les budgets et quotas, un leadership faible, des ressources insuffisantes, la charge de travail et le manque de reconnaissance. Les problèmes financiers personnels figurent loin dans la liste.

La *personnalité* consiste en des types de comportement stables et durables. La personnalité présente de multiples facettes et une grande diversité. Pourtant, du point de vue de la façon dont les individus s'adaptent au travail, il n'existe que trois *orientations de la personnalité organisationnelle* principales, qui sont :

- « *Organisationnaliste* ». Forte identification à l'organisation pour laquelle ils travaillent. Recherche de récompenses et de promotion dans l'organisation en tant que critères importants de réussite.
- *Professionnelle*. Forte identification à la substance du travail plutôt qu'à l'organisation pour laquelle il est accompli.
- *Indifférente*. L'identification est davantage axée sur des aspects extérieurs au travail.

Chez toute personne donnée, ces facteurs coexistent dans un état d'équilibre où l'un d'eux domine. Ils constituent un moteur essentiel de l'engagement. D'autres facteurs d'engagement organisationnel sont la continuité (le poste est le meilleur que l'on puisse trouver ici et maintenant), l'identité (croyance solide dans les objectifs et valeurs communs) et l'engagement normatif (pressions sociales).

Ces facteurs liés à la personnalité ont un rapport direct avec les programmes de lutte contre la corruption. Premièrement, les efforts en vue de développer l'intégrité peuvent obtenir d'importants « alliés psychologiques » à condition d'être axés sur des changements positifs en phase avec l'orientation de personnalité organisationnelle. En se concentrant sur un programme positif d'amélioration de l'organisation ou de l'exécution des tâches plutôt que sur le simple renforcement du « fardeau moral » de l'action corrompue, il sera possible de mobiliser un plus grand nombre de personnes pour atteindre des résultats systémiques positifs, avec comme effet secondaire positif une diminution de la corruption. De tels efforts seront plus efficaces s'ils touchent plusieurs des moteurs de l'engagement (fidélité à l'organisation, dévouement dans l'exécution des tâches, sécurité de l'emploi, idéologie ou pressions sociales) de manière à intéresser le groupe le plus large possible d'agents.

Les questions *organisationnelles* peuvent avoir un effet significatif sur la réceptivité ou la résistance des personnes à la corruption, ainsi que sur la réussite des efforts de développement de l'intégrité. Elles comportent des aspects tels que la structure et les responsabilités, la coordination et les processus de décision. Elles touchent aussi des aspects comme les efforts de motivation et la culture de l'organisation, qui seront abordés dans les chapitres suivants.

La *structure* est une des caractéristiques d'une organisation les plus visibles de l'extérieur ; c'est aussi, et ce n'est probablement pas une coïncidence, une des cibles préférées du changement au nom de la réforme. Sans discuter les mérites de telle ou telle structure particulière, il convient de mentionner plusieurs facteurs humains. Premièrement, quelle que soit la structure, il est important de clairement délimiter les responsabilités, sans chevauchements ni lacunes. On évite ainsi les confusions et conflits inutiles, notamment au niveau des responsables qui, souvent, possèdent par nature un esprit de compétition et cherchent à protéger leurs prérogatives réelles ou supposées. Une répartition efficace des responsabilités peut aussi contribuer à développer l'intégrité en faisant en sorte que plusieurs parties prenantes, chacune avec sa propre perspective institutionnelle et son propre mandat, soient impliquées dans le processus de décision. Par exemple, dans le domaine de la gestion du personnel, des personnes différentes doivent être chargées de la définition des besoins en personnel de la planification stratégique pour développer les ressources humaines, de la gestion de carrière en temps réel des individus et de l'évaluation des programmes. De la même façon, dans le domaine des approvisionnements, les responsabilités concernant la spécification des besoins, la planification, la passation de contrats et l'audit doivent être confiées à des personnes différentes. On crée ainsi un système de freins et contrepoids naturels.

Il est essentiel de disposer de mécanismes efficaces de *coordination horizontale* pour garantir l'intégrité et la transparence. Ce système de coordination doit permettre à toutes les parties prenantes de partager des informations, de réaliser des évaluations basées sur leurs différentes perspectives institutionnelles et d'en parler ouvertement avec leurs pairs afin de trouver des solutions du bas vers le haut. L'information doit circuler librement, dans l'idéal au moyen d'un système qui la « pousse » vers les personnes concernées.

Des réunions interdépartementales régulières contribuent à assurer la transparence. Lorsqu'elles n'existent pas, la coordination s'effectue selon des mécanismes informels d'une plus grande opacité. La coordination et la transparence peuvent bénéficier du placement de personnes aux fonctions étroitement liées sous l'autorité d'un superviseur commun (un vice-ministre par ex.). D'autre part, les éléments qui ont une mission de surveillance (les services d'audit, les inspecteurs généraux par ex.) ne doivent pas avoir le même superviseur que les éléments dont ils sont responsables.

Les facteurs humains jouent aussi un rôle important dans l'intégrité de la *prise de décision*. Les participants aux processus de prise de décision doivent être clairement identifiés et recevoir des instructions claires quant aux entrants légitimes, aux extrants souhaités et aux critères de décision. Les décideurs doivent révéler les conflits d'intérêts, se récuser le cas échéant, et assurer la transparence concernant leur situation financière. L'encadré 16.1 présente les directives de l'ONU concernant les conflits d'intérêts de ses fonctionnaires.

Encadré 16.1. Directives de l'ONU concernant les conflits d'intérêts des agents de la fonction publique

II. Conflit d'intérêts et disqualification

Les agents de la fonction publique ne doivent pas user de l'autorité que leur confère leur fonction pour servir leurs intérêts personnels ou financiers ou ceux de leur famille. Ils ne doivent opérer aucune transaction, assumer aucune position ou fonction ou avoir aucun intérêt financier ou commercial ou autres intérêts du même ordre qui soient incompatibles avec la nature et l'accomplissement de leurs fonctions, charges et devoirs.

Tous les agents de la fonction publique doivent, dans la mesure exigée par leur situation officielle et conformément à la loi ou aux règles administratives, déclarer leurs intérêts commerciaux et financiers ou les activités entreprises par eux à des fins lucratives si ceux-ci peuvent donner lieu à conflit d'intérêts. En cas de conflit d'intérêts éventuel ou apparent entre leur devoir et leur intérêt particulier, ils doivent se conformer à toute mesure prise pour éviter de tels conflits ou y mettre fin.

Les agents de la fonction publique ne doivent en aucun cas utiliser les biens et services publics ou les informations auxquelles ils ont accès dans l'exercice ou par suite de leurs fonctions officielles pour des activités autres que celles relevant de leur mandat.

Les agents de la fonction publique doivent se conformer aux mesures prévues par la loi ou les règles administratives pour éviter qu'après avoir quitté leur emploi ils ne tirent indûment bénéfice des fonctions qu'ils occupaient précédemment.

Source : Nations Unies, Code international de conduite des agents de la fonction publique, Annexe, A/RES/51/59, 82^e réunion plénière (12 décembre 1996).

Incitation au comportement éthique

Inciter à la performance continue est dans toute organisation une tâche essentielle de la direction. Le principal enjeu est ici de faire coïncider les intérêts de l'organisation (tâche, performances éthique et contextuelle) et les besoins des individus en termes de satisfaction physiologique, de sécurité, d'appartenance, d'estime et d'auto-réalisation. La motivation se crée principalement par une combinaison de mécanismes de réaction (feedback) positifs tels que :

- éloge, reconnaissance et respect (qui répondent au besoin d'estime) ;
- développement de l'esprit d'équipe, loyauté et bonne communication (qui contribuent à créer un sentiment d'appartenance) ;
- incitations financières (qui répondent au besoin de sécurité et fournissent des ressources concernant des activités qui remplissent des besoins de plus haut niveau) ; et
- avancement (qui contribue à l'estime de soi et à l'auto-réalisation).

La motivation augmente lorsqu'un feedback est régulièrement répété en réponse à de bonnes performances. Il est important de noter que tous les facteurs motivants ci-dessus sont positifs. La répétition négative peut dissuader les comportements négatifs lorsqu'elle est rarement utilisée mais elle perd de son efficacité lorsqu'elle l'est trop fréquemment. La répétition négative présente aussi de graves effets secondaires en termes de moral et de motivation, et n'a qu'une utilité très limitée dans l'incitation à la performance positive. Ce qui souligne une nouvelle fois l'importance d'une approche positive de la lutte contre la corruption, en utilisant un feedback constructif pour associer l'intégrité, la transparence et la responsabilité à des programmes personnels et organisationnels positifs.

La corruption systémique est une indication de l'échec des mécanismes de motivation d'une organisation, qui n'offre plus de perspectives suffisantes à ses membres pour répondre à leurs besoins. Si l'organisation n'est pas en mesure d'offrir un environnement de travail chaud ou un salaire suffisant pour nourrir l'employé, celui-ci s'absentera plutôt que d'avoir froid et volera plutôt que de mourir de faim. Si la chaîne de commandement est incapable d'empêcher les menaces et brutalités de soldats plus gradés, les militaires rechercheront de la sécurité en s'adaptant à ces groupes, même si cela implique de participer à des comportements corrompus ou autrement délictueux. Si le système est imprévisible et désordonné, les individus confieront le développement de leur carrière à des protecteurs et à des amis plutôt qu'au service du personnel. Si l'image de marque est faible, les individus développeront leur sentiment d'appartenance au sein de groupes informels de l'organisation. Si l'estime du public à l'égard des forces armées est faible, la valeur du « service honnête » en tant que véhicule de l'estime diminue tandis que la valeur de la réussite économique « à tout prix » prime. Enfin, à partir d'un certain niveau de dysfonctionnement du système, même les professionnels dévoués pourront ne trouver aucune alternative à l'action illégale (mais éthique à leurs yeux) pour que le travail soit fait.

Encadré 16.2. Directives relatives à la mise en place des mécanismes de motivation

1. Définir des attentes claires en matière de performances dans tous les domaines : exécution de la tâche, performance éthique, performance contextuelle. Publier des politiques et des normes claires ; établir un code de conduite pour les agents de la fonction publique et les militaires.
2. Définir des procédures claires, précises et facilement applicables. Les procédures d'évaluation, de promotion et d'affectation sont considérées comme des questions d'équité et doivent donc figurer parmi les priorités. Mettre en place des stimulants ciblés sur les individus aux différents niveaux de la hiérarchie de Maslow.
3. Former les responsables aux nouvelles politiques et procédures. Indiquer clairement que le but est d'améliorer la qualité et la performance en travaillant d'une manière nouvelle et plus efficace.
4. Développer un sentiment de propriété des efforts afin de créer un système nouveau et fonctionnel, grâce à l'engagement personnel des dirigeants, qui doit inclure des discussions franches (à huis clos) avec les responsables civils et militaires et des visites d'unités.
5. Utiliser des efforts d'information pour atteindre les militaires, les responsables de la défense et le public. La diffusion des efforts vers les familles peut être un outil important d'acceptation des nouvelles normes (et de toute perte de revenu résultante).
6. Définir des sanctions claires et proportionnelles en cas de violation. Préserver les ressources en mettant l'accent sur la sanction administrative des violations de procédure plutôt que sur les procédures pénales. Néanmoins, en faisant largement connaître et ce, suffisamment tôt, quelques cas de sanction bien mérités, on améliore la prise de conscience vis-à-vis des nouvelles attentes.
7. Passer régulièrement en revue l'avancement du processus avec toutes les principales parties prenantes.

L'enjeu, pour développer l'intégrité dans des systèmes où la corruption est solidement implantée n'est donc pas seulement d'encourager le comportement éthique, il est aussi de remettre en place des mécanismes de motivation fonctionnels d'une manière qui rétablisse le parallélisme entre stimulants individuels et organisationnels (voir Encadré 16.2 pour les directives proposées). D'où la nécessité de prêter une attention particulière à la question de la culture organisationnelle.

Culture organisationnelle

En plus des structures, règles et processus, chaque institution possède sa propre culture organisationnelle. C'est « la façon de travailler du groupe », un ensemble de suppositions et d'approches fondamentales communes que le groupe considère valides pour remplir les missions internes et traiter avec des acteurs externes. Il est activement transmis aux nouveaux membres du groupe en tant que méthode correcte pour appréhender ces questions et agir sur elles. Elle a trois niveaux :

- les aspects qui sont visibles du monde extérieur, y compris la façon dont l'organisation se présente par ses installations, son ameublement et ses codes vestimentaires, ainsi que sa façon de gérer ses interactions externes ;
- la culture interne déclarée, y compris les énoncés de mission, les slogans, les codes de conduite et les valeurs personnelles communément exprimées dans l'organisation ;
- les suppositions tacites, qui sont invisibles et assumées, pas généralement identifiées dans les interactions quotidiennes à l'intérieur de l'organisation ; certaines « règles non dites » peuvent exister dans le subconscient, d'autres peuvent être taboues (ou seulement discutées pendant les pauses-cigarettes).

Alors que le premier niveau peut être observé et le second identifié par des enquêtes et des entretiens, il est difficile pour des gens de l'extérieur (y compris des nouveaux dirigeants) de comprendre la culture au troisième niveau. C'est une des raisons pour lesquelles la culture organisationnelle est l'attribut le plus difficile à changer, en ce qu'il survit à l'organisation, aux processus, au leadership et à tous les autres attributs physiques de l'organisation. Une autre raison de sa résilience est que la culture organisationnelle est déterminée par la personnalité des managers dans ce que l'on appelle la coalition dominante, le groupe de dirigeants essentiels et actifs qui, collectivement, dirigent les ressources de l'organisation et définissent ses objectifs.

La culture organisationnelle réside non seulement dans l'organisation formelle mais aussi dans l'organisation informelle, c'est-à-dire les relations professionnelles et sociales non officielles qui existent en parallèle à toute organisation formelle. L'organisation informelle a plusieurs fonctions importantes :

- perpétuer les valeurs culturelles et sociales du groupe ;
- assurer le statut social et la satisfaction par une interaction personnelle étroite ;
- promouvoir la communication entre les membres à propos des actions du management ;
- assurer un contrôle social en influençant et régulant le comportement à l'intérieur et à l'extérieur du groupe.

Les organisations informelles offrent une résistance élevée au changement ; elles cherchent à perpétuer les valeurs et le style de vie qu'elles partagent et disposent d'outils de contrôle social efficaces pour maintenir la conformité au sein du groupe et coordonner l'influence externe du groupe. Lorsque l'organisation informelle et la coalition dominante se recoupent, la résistance au changement peut être alors solidement ancrée.

Culture organisationnelle et motivation : amies ou ennemies ?

La culture organisationnelle est nichée dans le triangle d'airain de l'organisation formelle, de l'organisation informelle et de la coalition dominante, qui lui procurent un puissant effet d'influence du comportement. Lorsqu'un employé répond aux mêmes postulats et appro-

ches dans ses activités quotidiennes, dans ses interactions sociales et dans ses contacts avec l'encadrement supérieur, il les assimile rapidement en tant que normes sociales qui deviennent alors un moteur interne de son comportement.

Lorsque cette culture reste majoritairement éthique et professionnelle, elle peut être exploitée par les dirigeants pour devenir un moteur puissant de comportement positif. Les outils sociaux positifs susceptibles de renforcer un comportement qui développe l'intégrité peuvent être les récompenses par les pairs, la publication d'articles ou le fait d'être cité lors de réunions au niveau de l'encadrement supérieur. Les outils négatifs peuvent inclure les commissions d'évaluation par les pairs, la stigmatisation, l'isolement social et le licenciement/suspension. Pour que ces outils soient efficaces, toutefois, il est important que le groupe s'en sente propriétaire et qu'ils soient utilisés dans l'intérêt du groupe et de ses normes sociales.

Dans des situations où la corruption est devenue la norme, le rôle de la culture organisationnelle peut ne pas être si positif. Les réseaux de corruption forment leur(s) propre(s) organisation(s) informelle(s). Dans des cas de dysfonctionnement systémique extrême, il est arrivé que les professionnels de la défense utilisent ces réseaux informels pour atteindre des résultats hors de portée de l'organisation officielle, y compris dans des domaines professionnels. En effet, par le biais de la corruption et du trafic d'influence, l'organisation informelle pouvait fournir des incitatifs comportementaux plus forts et constants que le système formel. Le résultat peut être un glissement *de facto* de la « coalition dominante » vers l'organisation informelle. On assiste alors à une véritable *capture de l'institution* par une élite parallèle.

Dans ce cas, les dirigeants réformistes seront confrontés à une culture organisationnelle, propagée par de puissants réseaux informels, qui encourage activement le comportement corrompu. Si ce problème n'est pas traité, il risque de saper tous les autres efforts de changement ; les structures et processus changeront, mais pas « la façon de travailler ». Différentes stratégies ont été élaborées pour surmonter cette résistance (l'encadré 16.3 contient un exemple de stratégie).

Les efforts pour changer la culture organisationnelle peuvent absorber des ressources considérables en termes de temps consacré par les dirigeants et notablement désorganiser le fonctionnement quotidien de l'organisation. Dans les pays où la corruption est endémique dans la société, les responsables de la défense seront confrontés au défi supplémentaire que représente la création d'une culture dont les normes sont différentes de celles de la société dans son ensemble. Au moment de déterminer le niveau d'ambition du changement de culture, une question clé pour les dirigeants sera de savoir si une masse critique de cadres supérieurs (qui forment la plus grande partie de la coalition dominante) soutiendra l'effort. Sans leur clair soutien (ou la capacité de trouver des soutiens de remplacement compétents), les autres ressources rares comme le temps de leadership et le capital politique se révéleront probablement insuffisantes pour faire accepter la transformation culturelle à tous les échelons de l'institution de la défense.

Une approche à deux niveaux peut contribuer à modérer le niveau d'ambition sans abandonner l'objectif de changement culturel. À un niveau, une campagne d'information à

grande échelle garantit que les nouvelles normes de comportement et les nouveaux éléments de dissuasion soient compris à tous les échelons de la structure de la défense. Assorti d'actions modestes de mise à exécution, l'objectif de cet effort est d'atteindre une réduction quantitative réelle (mais probablement modeste) de la corruption. Simultanément, à un deuxième niveau, en travaillant avec un petit groupe de professionnels, un effort plus intense doit avoir pour objectif la transformation qualitative de la « façon de travailler du groupe » dans un domaine de l'institution de la défense. La réussite dans ce domaine peut devenir un modèle pour les autres mais aussi créer une réserve de personnes engagées et expérimentées qui pourront faire office d'agents internes du changement dans d'autres secteurs du système de défense.

Encadré 16.3. Stratégie de changement de la culture organisationnelle

Changer la culture d'une organisation est un projet à long terme. Au minimum, les employés ont besoin de temps pour s'habituer aux nouvelles façons de travailler. Dans les entreprises caractérisées par une culture très solide et spécifique, la résistance sera probablement forte. Les directives suivantes peuvent servir de base à la conception d'une stratégie de mise en œuvre du changement de culture :

Formuler une vue stratégique claire

Une vision claire de la nouvelle stratégie de l'entreprise, des nouvelles valeurs communes et des nouveaux comportements s'impose pour créer l'impulsion et l'orientation nécessaires à la mise en œuvre du changement de culture.

Afficher l'engagement de la direction

Le changement de culture doit être poussé par en haut, puisque la volonté de changement de l'encadrement supérieur est une condition de la réussite et un indicateur important pour le reste de l'organisation.

Modeler le changement de culture au plus haut niveau

L'engagement de la direction supérieure pour le changement doit être perceptible dans les nouveaux comportements et valeurs servant de modèle à ceux qui seront introduits dans le reste de l'entreprise. Il est bon également que la direction mette en avant la continuité par rapport à la culture existante de manière à calmer les inquiétudes concernant un changement radical.

Modifier l'organisation pour qu'elle soutienne le changement organisationnel

Il peut s'agir d'un ajustement mineur pour tenir compte d'un nouvel élément de culture ou du passage à un modèle différent (autocrate à collégial par ex.) afin de faciliter la mise en place du changement.

Sélectionner et socialiser les nouveaux employés et se séparer des déviants

Une modification de l'affiliation à l'organisation peut faciliter la mise en œuvre du changement de culture ; les employés peuvent être choisis ou remerciés en fonction de leur adaptation à la nouvelle culture.

Développer une sensibilité à l'éthique et à la légalité

Le changement des droits, rôles et responsabilités des individus peut avoir des conséquences éthiques et juridiques.

Source (adaptée de) : Thomas G. Cummings and Christopher G. Worley, *Organisation Development and Change*, 8th Ed. (Thomson South-Western, 2005).

Au sein de la composante civile du ministère de la défense, les domaines logiques d'un tel effort ciblé sont notamment les services chargés de l'établissement de politiques, les services d'audit ou un groupe choisi de cadres moyens et supérieurs à l'esprit réformiste. Au sein des forces armées, les officiers opérationnels disposant d'une expérience internationale peuvent posséder l'attitude et la position appropriées pour relier le comportement éthique à un éthos militaire qui considère que l'intégrité est un composant important de la réussite opérationnelle.

Un concept utile pour soutenir un tel effort intensif est celui de la *communauté de pratique*. Il s'agit d'un groupe de personnes qui ont la même profession et interagissent activement pour échanger les connaissances pertinentes. En partageant les connaissances et l'interaction sociale, elles développent naturellement un sens d'entreprise commune (tout ce qui les relie) et créent leur propre organisation informelle. Ce mécanisme peut contribuer à contrebalancer l'influence des organisations informelles corrompues et fournir un mécanisme qui permettra de mettre en place le changement culturel même si le soutien de l'encadrement moyen est insuffisant. Les interactions informelles du groupe aident aussi ses membres à développer un capital social utile pour l'exécution des tâches et l'évolution de leur carrière. L'encadré 16.4 fournit quelques directives quant au développement d'une communauté de pratique réussie.

Encadré 16.4. Cultiver une communauté de pratique réussie

Une communauté de pratique réussit en fonction de son objet et de son objectif, ainsi que des intérêts et ressources de ses membres. Les sept actions qui suivent peuvent aider une communauté de pratique à réussir :

- accueillir et développer les membres à différents niveaux de participation, en formant un groupe central (leadership), un groupe actif et un groupe périphérique ;
- trouver et promouvoir un rythme régulier pour la communauté ; les membres doivent se rencontrer régulièrement, réfléchir et évoluer ;
- combiner familiarité et enthousiasme ; proposer des occasions d'apprendre attendues ou innovantes ;
- développer des espaces de communauté tant publics que privés ;
- créer des occasions de dialogue ouvert au sein du groupe mais aussi avec des perspectives extérieures ;
- mettre l'accent sur la valeur de la communauté et proposer des occasions explicites d'en parler ;
- concevoir la communauté de telle sorte qu'elle évolue naturellement.

Source : Etienne Wenger, Richard McDermott and William M. Snyder, *Cultivating Communities of Practice* (Boston, MA: Harvard Business Press, 2002).

Résumé

Même dans les systèmes marqués par des niveaux élevés de corruption, la plupart des personnes affrontent relativement rarement la question d'« être ou ne pas être corrompu ». Parallèlement, elles prennent chaque jour une multiplicité de décisions qui influencent le climat de corruption en touchant l'intégrité, la transparence ou la responsabilité. Inciter à ces décisions constructives doit être le principal objectif des efforts de lutte contre la corruption. Ces efforts ont plus de chance de réussir lorsque les intérêts individuels, organisationnels et sociaux se rejoignent et reçoivent un soutien positif. Les besoins individuels doivent être ciblés en comprenant parfaitement leur diversité et la hiérarchie dans laquelle ils opèrent. Les besoins organisationnels peuvent être soutenus en garantissant une définition claire des responsabilités institutionnelles, une coordination horizontale efficace et l'intégrité de la prise de décision. Si la culture d'une organisation est éthique, elle peut servir de facteur motivant puissant, mobilisant le feedback social dans tous les secteurs des processus formels, de l'organisation informelle et du groupe dirigeant. Si la culture de l'organisation n'est pas éthique, sa transformation devient alors une priorité essentielle des dirigeants de la défense car inchangée, elle sapera tous les autres efforts de réforme. Il s'agit d'un effort à long terme mais qui peut réussir avec de la volonté politique, de l'ingéniosité dans le recrutement d'alliés à l'intérieur du système et de la patience.

Chapitre 17

Le rôle du gouvernement

La légitimité de tous les gouvernements dépend finalement du degré de confiance de l'opinion publique dans leur aptitude à fournir avec efficacité et efficience des biens publics – dans le cas présent, des capacités de défense – et à conserver la confiance de l'opinion publique. En détournant des biens publics au profit d'intérêts privés, la corruption compromet cette aptitude. Il est donc dans l'intérêt des gouvernements de prendre en charge la lutte contre la corruption. Pour être efficaces, les initiatives de lutte anticorruption doivent venir compléter des stratégies de réforme plus vastes, comme la mise en place d'une politique et d'un système cohérents de planification, programmation et préparation du budget (PPPB), le but étant de développer l'intégrité de la prise de décisions. Il doit exister une volonté de se conformer aux meilleures pratiques en matière de transparence et de responsabilité, comme la communication des informations en temps utile aux cadres de la défense, au parlement et à l'opinion publique. Il faut que des mécanismes de contrôle interne efficaces soient en place, et qu'ils soient appuyés par des sanctions administratives facilement applicables qui permettront de remédier aux abus lorsque les poursuites pénales seront sujettes à caution ou disproportionnées. Étant donné que les méthodes modernes de gestion de la défense requièrent une délégation de responsabilité et d'autorité considérable, il est essentiel d'investir dans le développement des compétences professionnelles et du sens du service public des cadres civils et militaires concernés. L'expérience montre qu'avec une autorité et une attention suffisantes, le ministère de la Défense et les forces armées peuvent montrer l'exemple au reste du gouvernement et de la société.

Risques de corruption

Les principaux domaines menacés par la corruption sont bien connus. Il s'agit des domaines où d'importants crédits budgétaires sont injectés : acquisition d'armes, d'équipements, de carburant, de denrées alimentaires et d'autres produits, construction et maintenance des infrastructures, et projets de recherche et technologie (R&T). Un autre domaine où le risque de corruption est élevé est celui de la liquidation des biens et des équipements excédentaires, qui peuvent être transférés sciemment au secteur civil à un coût bien inférieur à leur valeur. Les secteurs des avantages sociaux et de l'admission à des régimes particuliers se prêtent très bien à la corruption : indemnités de logement, admission à des programmes d'enseignement (en particulier à l'étranger) et détachement (notamment pour des missions bien rémunérées à l'étranger). Dans les systèmes de conscription, l'un des domaines où le risque est particulièrement élevé est celui de l'exemption de service ou de l'affectation à des travaux moins difficiles ou moins dangereux. Enfin, l'abus de pouvoir et les privilèges offrent des possibilités d'extorquer des fonds à des su-

bordonnés. Les domaines qui méritent une attention particulière sont ceux où les contrôles sont limités : fonds opérationnels flexibles, projets confidentiels ou occultes financés par des missions militaires étrangères (où l'imbrication des systèmes de contrôle de deux pays peut créer des failles).

La corruption règne même dans les démocraties développées mais, dans l'ensemble, il s'agit plutôt d'un phénomène individuel que systémique. Toutefois, dans les ministères de la Défense des jeunes démocraties, la corruption est plus souvent présente à un niveau systémique. Elle peut concerner un large éventail de personnes, tant civiles que militaires, et peut être liée, de façon plus large, à la corruption au sein de la société et des élites au pouvoir. Les domaines particulièrement vulnérables sont ceux dans lesquels un système de gestion civile performant n'a pas encore été mis en place en raison de l'absence d'experts civils (ces domaines sont donc toujours sous le contrôle des militaires), d'un manque d'experts civils compétents et fiables, et de l'absence de traditions et de pratiques dignes de ce nom. Les régimes post-totalitaires peuvent être confrontés à des risques extrêmement élevés compte tenu du nombre important d'entreprises appartenant à la défense, des volumes considérables d'équipements redondants et de la mauvaise conception des initiatives visant à combler les déficits budgétaires. La création de fonds « spéciaux » hors budget est particulièrement dommageable car elle oblige les militaires à trouver leurs propres moyens de subsistance pour répondre aux besoins de la défense. Cette démarche ouvre largement la voie et offre une justification logique à la corruption car elle promeut ouvertement la commercialisation de l'institution de défense.

La déprivation socioéconomique peut aussi contribuer grandement à favoriser la corruption. Lors de la grave crise économique que de nombreux États postérieurs au Pacte de Varsovie ont connue dans les années 1990, la solde des officiers a dégringolé en dessous du seuil de subsistance pour ne plus dépasser 30 à 50 dollars par mois. Cette période a également été marquée par une cruelle pénurie de logements et par l'effondrement du système d'aide sociale, qui était auparavant généreux. Les militaires se sont trouvés confrontés à des choix cornéliens : prendre leur retraite et tenter leur chance dans le privé, faire un ou plusieurs métiers supplémentaires au noir, ou tomber dans la corruption. La déprivation économique s'est accompagnée d'une chute radicale du statut social, alimentée par une réaction violente à l'égard des maux causés par l'appareil militaire communiste. En perdant leur statut social et leur estime de soi, les officiers et les sous-officiers de carrière ont également été privés de leur incitation à s'auto-discipliner. Dans certains pays, cette « période de survie » a duré une dizaine d'années, au cours desquelles la corruption s'est profondément enracinée dans les institutions de défense et la culture militaire.

Développement de l'intégrité dans la gestion de la défense

Le but de la gestion de la défense est de fournir avec efficience et efficacité la capacité de défense nécessaire pour protéger convenablement la société – le « bien public » de l'appareil de défense. Dans les démocraties, cela est étroitement lié au contrôle civil démocratique et à la responsabilité des pouvoirs publics. En d'autres termes, les structures

gouvernementales et les fonctionnaires utilisent les deniers publics (l'argent du contribuable) dans un cadre juridique et sous le contrôle du parlement, des médias et de la société.¹ Le renforcement des mécanismes propres à assurer une gestion, une responsabilité et une transparence effectives réduit naturellement les risques de corruption.

Plusieurs principes de base peuvent être appliqués pour garantir l'intégrité des processus décisionnels, qu'il s'agisse des commissions de sélection, des commissions d'adjudication ou des décisions au plus haut niveau. Dans toute la mesure du possible, ces processus doivent être régis par une réglementation écrite. Cette réglementation doit identifier les participants et leurs responsabilités (tous les principaux acteurs doivent être pris en compte). Elle doit définir les intrants légitimes (pour ce qui est de leur admissibilité et de leur exactitude) et les critères pour la prise de décisions. Elle doit également définir les extrants légitimes du processus, en termes de création de valeur (bien public). Les buts et les objectifs doivent être documentés, approuvés par le responsable de l'orientation et du contrôle du processus, et transparents pour toutes les parties prenantes. Les décisions et leur justification doivent être consignées. Sauf dans les cas extrêmes, tous les participants doivent avoir le même accès aux informations. Les extrants doivent, autant que faire se peut, être mesurables, et des initiatives doivent être prises pour évaluer la performance et assurer la responsabilité. Des procédures vagues et opaques, ainsi qu'une évaluation et une responsabilité floues sont les signes évidents d'une corruption bien ancrée. Dans les paragraphes ci-après, ces principes sont appliqués à différents volets de la gestion de la défense.

Politique, planification, programmation, préparation du budget (PPPB)

Une bonne gestion de la défense établit un lien aussi clair que possible entre l'affectation des ressources et le résultat recherché, qu'il s'agisse des opérations actuelles, de l'amélioration des capacités pour l'avenir ou du renforcement de la protection sociale des militaires. Pour cela, il faut avant tout que les objectifs en matière de défense soient clairs et transparents – par exemple les rôles, les missions et les tâches des forces armées –, de même que les mesures qui seront prises pour les atteindre. Ces éléments doivent figurer clairement dans les documents d'orientation stratégiques qui ont la plus grande visibilité au sein de l'appareil de défense (au Royaume-Uni, par exemple, via la directive stratégique de défense approuvée par le ministre) et qui sont les plus transparents pour le parlement et l'opinion publique (en Ukraine, par exemple, via un « Livre blanc » public annuel sur la situation des forces armées).

L'élaboration des plans et des décisions concernant l'affectation des ressources (souvent appelée « programmation ») et les extrants de défense définis par la politique doivent être étroitement liés. Les directives écrites de planification et de programmation doivent être directement tirées des documents d'orientation stratégiques, revues par les responsables de la politique au ministère de la Défense et approuvées par le ministre. Les plans

¹ Par opposition aux régimes autoritaires ou totalitaires, où le ministre de la Défense est souvent un général en uniforme qui rend compte directement et uniquement au chef de l'État, lequel peut aussi avoir un passé militaire.

opérationnels (opérations en cours ou de circonstance) et les plans de développement des forces (organisation, équipement, dotation en effectifs, entraînement/formation et infrastructures) doivent également être mis en relation étroite avec l'affectation des ressources. Pour rendre ces liens plus clairs, les nouvelles démocraties sont nombreuses à avoir mis en œuvre des variantes du système PPPB conçu par les États-Unis.

L'élément central du PPPB est la programmation, qui associe l'affectation des ressources à la planification à moyen terme (habituellement cinq ans) et qui donne de la visibilité à tous les intrants requis pour parvenir à des extrants spécifiques. Les décisions en matière de programmation dictent donc, de manière plutôt mécanique, l'établissement et la mise en œuvre du budget. S'agissant de l'affectation des ressources, le fait de déplacer le centre de gravité de la budgétisation à la programmation améliore nettement l'intégrité du système. La programmation associe un nombre beaucoup plus important d'acteurs aux débats sur l'affectation des ressources et améliore la transparence interne. Le cycle de programmation de cinq ans permet de mieux évaluer les incidences de l'affectation des ressources qu'un budget sur un ou deux ans. Tant la responsabilité de l'affectation des ressources que l'obligation de rendre compte des résultats incombent au gestionnaire du programme, qui soumet des propositions à un comité d'examen du programme composé d'un large groupe de responsables de haut niveau chargés de la politique et de la mise en œuvre (ainsi que des aspects financiers). Ce procédé permet de battre en brèche le monopole que les départements financiers détiennent souvent dans les systèmes orientés budget, où ils sont investis de la responsabilité d'établir les budgets et de répartir les ressources allouées, au prix d'une certaine opacité.

Des dispositions normatives et organisationnelles doivent favoriser un passage en douceur des objectifs en matière de politique de défense et des plans à long terme aux programmes de défense, puis des programmes aux budgets et à la mise en œuvre. L'encadré 17.1 donne un exemple de solution organisationnelle visant à garantir que les plans à court terme, y compris le budget de la défense, et les activités de mise en œuvre, correspondent exactement aux programmes de défense, l'intégrité du processus de gestion des ressources étant ainsi préservée.

Gestion du personnel

Le personnel est la ressource la plus précieuse de l'appareil de défense mais il est souvent géré de manière extrêmement subjective. Cette subjectivité est amplifiée dans les systèmes où les commandants jouent un rôle clé dans la prise de toute décision majeure concernant le personnel. Le passage à un système plus centralisé de gestion du personnel peut améliorer sensiblement l'intégrité du processus et la responsabilité. Il faut pour cela s'efforcer de normaliser l'évaluation des performances au moyen de critères objectifs et par le recours à des commissions de sélection constituées dans les règles et chargées d'évaluer les candidats susceptibles d'être promus ou sélectionnés pour des postes de commandement ou des formations professionnelles par exemple. La nomination à des postes élevés ou très convoités, comme des fonctions dirigeantes ou des formations professionnelles de longue durée à l'étranger, ou encore à des postes de confiance ou à

Encadré 17.1. Solution organisationnelle pour la cohérence des disciplines et des processus de planification

Inspirés par l'expérience américaine, les ministères de la Défense de nombreux pays post-totaux tentent d'améliorer leurs systèmes de gestion des ressources en introduisant le PPPB. Lorsqu'il est correctement mis en œuvre, le PPPB est un outil de gestion efficace, qui permet d'accroître sensiblement la transparence du processus décisionnel et la responsabilité de chaque « maillon de la chaîne ». Depuis l'an 2000, le ministère bulgare de la Défense utilise par exemple un système de gestion des ressources orienté programmes.

Cela étant, la résistance organisationnelle à l'introduction de nouveaux outils de gestion de ce type est fréquente. Combinée à des connaissances limitées et à un encadrement déficient, elle entraîne souvent des défis considérables : comment assurer une interaction efficace entre les disciplines de planification, comment garantir que les programmes permettent d'atteindre les buts et les objectifs en matière de défense, et que la gestion des finances et des acquisitions soit en parfaite adéquation avec les programmes de défense approuvés, etc. Surtout, lorsque les ministères de la Défense doivent faire face à des exigences opérationnelles de plus en plus grandes ou sont soumis à des contraintes financières, les décisions relatives à la budgétisation et aux acquisitions suivent une logique qui diffère souvent de celle des programmes de défense. Inévitablement, cette situation induit une perte de transparence et jette le flou sur la responsabilité.

En août 2009 – au cours de leur premier mois au pouvoir après les élections législatives – les dirigeants du ministère bulgare de la Défense ont introduit un changement organisationnel : ils ont créé une Direction « Planification, programmation et budget ». Ce faisant, ils ont confié à un organe unique les fonctions de planification de défense à long terme, de programmation et de planification à court terme des ressources financières et matérielles. Cette démarche est avant tout considérée comme une solution organisationnelle permettant d'assurer la cohérence entre les budgets et les projets d'acquisition et de construction d'une part, et les programmes de défense d'autre part. De plus, cette cohérence est maintenue même lorsque les circonstances changent, ce qui préserve la transparence et la responsabilité en matière de gestion des ressources de défense et réduit les risques de corruption.

hautes responsabilités, devrait être subordonnée au contrôle du ministère. Un comité de haut niveau, composé de hauts fonctionnaires civils et militaires, peut aider à garantir la transparence et l'objectivité de la prise de décisions. Un système plus centralisé peut aussi améliorer le contrôle et réduire le risque de corruption dans des processus tels que les concours d'entrée pour les élèves-officiers, le recrutement et l'exemption du service national.

Équipements, logistique et infrastructures

C'est peut-être le domaine dans lequel le risque de corruption est le plus élevé compte tenu des sommes d'argent considérables associées aux acquisitions, à la maintenance et aux contrats de service. Pour s'assurer que les acquisitions répondent à de vrais besoins opérationnels, il est important de prévoir une surveillance et un contrôle étroits de tout le processus, depuis la définition d'un besoin opérationnel jusqu'aux essais de qualité du

Encadré 17.2. Assainissement des marchés publics : révélation des cas de mauvaise conduite et exclusions administratives

Révéler les cas de mauvaise conduite peut largement contribuer à préserver l'intégrité des marchés publics. Aux États-Unis, depuis 2002, le « Project On Government Oversight » (POGO) non gouvernemental tient à jour une base de données sur les fautes des contractants fédéraux (FCMD), qui contient plus de 750 cas de fautes commises depuis 1995 (escroqueries, violations de la loi antitrust, infractions environnementales, fraudes boursières et violations du droit du travail). Une correspondance est également établie entre cette liste et les 100 principaux contractants fédéraux. La loi américaine d'autorisation de la défense nationale (NDAA) pour l'exercice 2009 contient une clause prévoyant l'établissement d'une base de données sur l'intégrité et la performance des contractants et des concessionnaires fédéraux, conçue sur le modèle de la base de données du POGO, mais cette base n'est pas accessible au public.

Il est utile de noter que, sur les 100 principaux contractants figurant dans la FCMD, 25 n'ont apparemment jamais commis de fautes et 14 n'en ont commis qu'une seule. Ainsi, sur les 100 principaux contractants gouvernementaux, 39 ne présentent pas un profil de fraudeur, ce qui fait mentir le mythe selon lequel toute société suffisamment importante pour traiter avec le gouvernement serait impliquée dans des actes répréhensibles.

Récemment, le gouvernement de la République tchèque est allé encore plus loin en introduisant dans son dernier programme de lutte anticorruption l'instrument qui interdit à certaines sociétés reconnues coupables de corruption de participer à des marchés publics (« liste noire »). L'antenne tchèque de Transparency International plaide depuis longtemps en faveur de cette mesure car elle considère qu'elle offrirait un outil administratif important pour débarrasser le marché des sociétés qui le corrompent, en attendant les enquêtes et les poursuites judiciaires. Elle constituerait également un dispositif dissuasif crédible auprès d'autres fraudeurs potentiels. Un rapport de 2007 dresse une liste de recommandations pour la réussite du programme d'exclusion, parmi lesquelles figurent : la publicité des règles ; la nature contraignante de la liste noire pour tous les marchés ; un traitement équitable avec les mêmes conditions appliquées à tous ; et des sanctions purement administratives, le but étant d'inciter à la réforme plutôt que d'acculer à la faillite. Le rapport recommande également que la liste noire fasse partie d'une stratégie plus complexe de lutte anticorruption dans le cadre des marchés publics : respect des codes d'éthique pour les marchés publics, pactes d'intégrité, protection des dénonciateurs, programmes de clémence et autres mesures.

Sources : « Project on Government Oversight Releases New Federal Contractor Misconduct Database » in *Ethics World*, 15 octobre 2008, www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#pogo ; « TI Czech Supports Blacklisting to Clean Up Public Procurement. Report provides key conditions for blacklisting to be successful » in *Ethics World*, 11 décembre 2007, www.ethicsworld.org/publicsectorgovernance/publicprocurement.php#blacklisting.

produit livré en passant par le cahier des charges et la procédure d'adjudication. Pour garantir l'efficacité et l'équité du système, il convient de préserver le caractère concurrentiel du processus à tous les niveaux (conditions d'adjudication, procédures d'évaluation des offres et projets de contrat). Le fait de placer sur internet des informations concernant les acquisitions futures et en cours est une bonne solution pour accroître la transparence et

promouvoir le renforcement de la concurrence. Cela permet également aux fournisseurs d'exercer un recours s'ils se sentent injustement écartés d'une mise en concurrence. Les marchés de gré à gré ou passés sans appel d'offres doivent être strictement limités.

Les spécifications et les commissions d'adjudication peuvent jouer un rôle important dans le développement de l'intégrité en garantissant la transparence interne vis-à-vis des principales parties prenantes. Des règles particulières doivent obliger les membres des commissions d'adjudication à révéler les conflits d'intérêts et à s'abstenir, le cas échéant, de prendre part aux délibérations et aux décisions. Pour garantir une meilleure application des garde-fous, il peut également s'avérer utile de limiter le nombre de responsables des acquisitions et de commissions d'adjudication. La communication d'informations sur de précédents cas de mauvaise conduite de la part de soumissionnaires et leur mise à l'écart (« liste noire ») peuvent aussi contribuer à l'intégrité du processus. (Encadré 17.2).

La liquidation des équipements et des infrastructures excédentaires introduit des obstacles supplémentaires à l'intégrité. Dans ce cas, le défi consiste à évaluer avec justesse si un bien est réellement excédentaire et, si oui, à déterminer sa valeur. Les ventes aux enchères publiques caractérisées par une grande transparence au sujet des biens mis en vente peuvent aider à ce que le ministère de la Défense vende les biens excédentaires au meilleur prix. Les pays dont les excédents sont importants peuvent souhaiter créer des départements spécialisés qui seront chargés de gérer le processus de transfert ou de liquidation, libérant ainsi le ministère de la Défense du rôle de commissaire-priseur.

Inspection et audit

Les systèmes performants d'inspection et d'audit jouent un rôle majeur pour décourager la corruption potentielle en offrant une réelle chance de repérer et de sanctionner les fraudeurs. Même en l'absence de corruption, ce sont des outils importants pour garantir une utilisation rationnelle et efficiente des ressources rares ainsi que l'intégrité des systèmes de gestion de la défense et des processus décisionnels. Il peut s'agir aussi bien de contrôles de la légalité, comme ceux généralement effectués par les inspecteurs généraux, ou de vérification par des organismes de contrôle financier de l'efficience, de l'efficacité et de l'intégrité des processus. Les mesures pour renforcer les inspections et les audits peuvent consister à augmenter le nombre d'inspecteurs et à améliorer leur formation professionnelle, à affiner les procédures et à accroître les pouvoirs, ainsi qu'à mieux utiliser la technologie de l'information.

Transparence et responsabilité

La transparence de l'information et la responsabilité vis-à-vis de l'autorité supérieure sont des instruments importants pour développer l'intégrité et décourager la corruption. Les méthodes traditionnelles de transparence externe sont notamment les livres blancs publics et les rapports au parlement (voir les chapitres 18 et 21). Il s'agit là d'outils importants pour éviter que, par facilité, les responsables se retranchent trop souvent derrière l'obligation au secret lorsqu'ils veulent éviter de rendre compte. Le secret ne doit être invoqué que dans les cas les plus pressants et moyennant un contrôle approprié (classifi-

cation). Il est également possible de développer la transparence et la responsabilité publique en établissant des relations d'un genre nouveau avec la société civile, par exemple en créant des comités consultatifs civils dont les membres seraient associés aux travaux des ministères. De tels contacts directs entre l'institution de défense et la société civile peuvent aussi contribuer à faire en sorte que l'élite politique reste tenue de rendre compte à l'opinion publique de sa politique de défense.

La transparence à l'intérieur du ministère est tout aussi importante. En interne, la transparence horizontale favorise une prise de décisions inclusive et efficace. Elle a également un effet dissuasif sur la corruption car les informations circulent au sein d'une communauté de pairs davantage susceptible de détecter et de combattre les fraudes. Une bonne application des principes de gestion favorise aussi la transparence verticale, les informations transmises à la chaîne de commandement étant suffisamment détaillées pour que les dirigeants aient une idée claire de la situation sans être pour autant submergés d'informations. Une telle transparence pratique a en plus l'avantage de rendre la responsabilité plus pertinente.

Cadres professionnels

Pour développer l'intégrité des processus décisionnels, il est tout aussi important de développer l'intégrité des cadres professionnels – fonctionnaires civils et militaires de carrière –, qui sont les utilisateurs de ces processus. Dans le contexte du contrôle civil démocratique, ce sont les autorités civiles (plutôt que militaires) du ministère de la Défense qui sont responsables de l'état de la défense nationale et qui jouent le rôle de chef de file pour l'élaboration des politiques d'importance majeure, le contrôle administratif, le soutien juridique, les acquisitions et les fonctions budgétaires. Ce mode de fonctionnement permet aux militaires en uniforme de se concentrer sur leur cœur de métier, à savoir l'entraînement des troupes, la planification opérationnelle et la conduite des opérations. Quelle que soit la confiance que l'opinion publique leur accorde, les hauts responsables civils sont très vulnérables à la corruption, en particulier dans les pays en transition, où ils peuvent entretenir des liens étroits avec les élites politiques et sociétales corrompues.

L'un des éléments clés pour un contrôle civil efficace est la formation d'un cadre d'experts civils au sein du ministère de la Défense, qui peuvent servir d'intermédiaires professionnels entre les militaires, le gouvernement et la société. Promouvoir le sens du service public au sein de ce cadre est un bon moyen de développer l'intégrité mais cela prend du temps, en particulier dans les États post-totalitaires où la corruption s'est profondément enracinée dans la société. Les observations faites par le politologue et sociologue allemand Max Weber il y a plus de 90 ans sont encore valables aujourd'hui : « La bureaucratie moderne a permis de développer un esprit de corps favorable à l'intégrité et sans lequel une corruption sévère et un philistinisme vulgaire se profilent fatalement. Et sans cette intégrité, même les fonctions purement techniques de l'appareil d'État seraient

menacées ».² D'autre part, le fait de promouvoir le « sens de l'honneur » dans la fonction publique professionnelle garantit une réaction de type immunitaire contre les fautes commises même par les hauts responsables.

La formation professionnelle à la gestion de la défense peut être un outil important pour développer ce sens du service public. Elle est particulièrement utile dans le contexte de la coopération internationale car elle aide à faire naître un sentiment d'appartenance à une communauté internationale ayant ses propres normes et pratiques. Le plan d'action de l'OTAN pour l'établissement d'institutions de défense et le programme OTAN-Ukraine de perfectionnement professionnel sont de bons exemples d'initiatives concluantes. Recruter du personnel extérieur à l'institution de défense en place peut également contribuer à instaurer une culture du service public. L'expérience montre qu'il est important que les hauts responsables s'emploient à établir de nouvelles normes et règles – et à les appliquer personnellement.

Les tensions constructives entre les militaires et les fonctionnaires, qui ont des rôles différents mais un sens commun du service public, peuvent être particulièrement utiles pour garantir l'intégrité de la défense. Dans de nombreux pays, l'armée est considérée comme l'une des institutions les moins corrompues. Selon Transparency International, « le Baromètre mondial de la corruption 2007 montre qu'en moyenne, l'armée est tenue en plus haute estime que tous les autres secteurs de la société – à l'exception des groupes religieux et des organisations de la société civile ».³ Si les forces armées reçoivent une rémunération suffisante pour se passer de la « corruption par nécessité » et si elles sont tenues à l'écart des secteurs économiques où la « corruption par cupidité » est particulièrement tentante, alors elles ont la capacité de préserver leur propre culture de l'intégrité. Si on leur permet de faire entendre leur voix dans le cadre du processus décisionnel, les forces armées peuvent jouer un rôle important dans la promotion de l'intégrité au sein de tout l'appareil de défense et, plus largement, du gouvernement.

Toutefois, il va sans dire qu'aucun appareil de défense n'est immunisé contre les maux de la société, dont la corruption. Les sanctions efficaces pour les fautes commises, en particulier les mesures administratives qui peuvent être appliquées rapidement afin de rétablir l'intégrité du système (et non à des fins strictement répressives), sont un outil important que le ministère de la Défense peut utiliser pour imposer des normes plus strictes que celles applicables à la société au sens large.

L'encadré 17.3 donne un exemple de la manière dont les principes évoqués ci-dessus ont été appliqués dans le cas particulier du gouvernement réformiste postérieur à la révolution orange en Ukraine.

² Weber Max, Gerth H.H. et Wright Mills C., *From Max Weber: Essays in Sociology*, Oxford University Press, New York, 1958, p. 88.

³ Transparency International, *Addressing Corruption and Building Integrity in Defense Establishments*, TI Working Paper n° 2, 2007, p. 2.

Encadré 17.3. Initiative de l'Ukraine pour développer l'intégrité après la révolution orange (2005-2007)

Jusqu'à fin 2004, l'Ukraine était un État en transition, quasi démocratique, qui souffrait de la corruption généralisée du gouvernement, y compris du ministère de la Défense. La corruption était particulièrement sévère dans les départements concernés par l'appropriation de crédits budgétaires limités : logistique, acquisitions, soutien médical, liquidation des munitions et des équipements redondants, démilitarisation des terres et des infrastructures excédentaires, commandes R&D, communication, maintenance et construction, etc. La corruption était également présente dans les processus de sélection et d'attribution : éducation, avancement de carrière (affectation à des postes « intéressants » ou dans des endroits « intéressants »), attribution de logements, et même préparation et sélection pour des missions de maintien de la paix et des formations à l'étranger.

La révolution orange de novembre-décembre 2004 n'a pas immédiatement guéri le pays de ses maux mais elle a vraiment permis plus de démocratie. Deux éléments en particulier ont eu un effet salutaire sur la lutte contre la corruption systémique au ministère de la Défense : premièrement, une amélioration du contrôle public au travers d'une vraie liberté d'expression, d'une plus grande transparence et d'attentes plus fortes et, deuxièmement, l'arrivée à des postes à responsabilités au sein du ministère de la Défense (et plus globalement du gouvernement) d'un grand nombre de professionnels honnêtes, compétents et non salis par la corruption.

En février 2005, une nouvelle équipe de dirigeants civils est arrivée au ministère de la Défense. La plupart des membres de cette équipe étaient des militaires à la retraite ayant une expérience des groupes de réflexion ou du secteur commercial. Ils se sont retrouvés face à un certain nombre de responsables qui avaient un grand potentiel mais qui avaient perdu leur motivation à cause de ce qui était, contre toute attente, un contexte professionnel défavorable. La nouvelle équipe, placée sous la direction du ministre Anatoliy Grytsenko, a rapidement pris diverses mesures pour libérer ce potentiel en établissant des normes et des règles nouvelles. La stratégie qu'elle a mise en œuvre comprenait les éléments suivants :

Décourager résolument la corruption. Les responsables corrompus ont immédiatement été suspendus de leurs fonctions, dans l'attente d'une enquête. Des agences externes ont été contactées afin qu'elles participent aux enquêtes, notamment des organes de contre-ingérence militaire (du Service de sécurité ukrainien) et des organes du ministère de l'Intérieur chargés de la lutte anticorruption. Lorsque les enquêtes ont confirmé les fraudes, le ministère de la Défense est intervenu rapidement, usant lorsqu'il le pouvait de sa propre autorité pour forcer à démissionner, licencier pour faute, dégrader, etc. Plus d'une douzaine d'officiers généraux et un nombre encore plus élevé d'officiers supérieurs ont ainsi été limogés durant les premiers mois de 2005. Dans de nombreux cas, les dossiers ont ensuite été transmis au Bureau du procureur général en vue de procédures pénales. Le principe de la responsabilité immédiate, quel que soit le statut ou le grade, a été appliqué tout au long du mandat de M. Grytsenko (jusqu'en décembre 2007), des responsables aussi importants qu'un vice-ministre de la Défense et un commandant d'armée ayant été limogés.

Rationaliser les processus de gestion de la défense. La rationalisation des procédures a amélioré la gestion et réduit les risques de corruption et de malversations. Dans certains cas, l'optimisation des pratiques a permis d'éliminer les possibilités de corruption : par exemple, la décision d'affecter des unités entières et pré-existantes aux opérations de maintien de la paix a

privé les services locaux de recrutement de leur rôle lucratif de sélection des militaires pour des affectations de maintien de la paix bien rémunérées à l'étranger. En matière de planification et de budgétisation, les améliorations ont consisté à prendre des mesures en vue de la mise en œuvre d'un système PPPB, à rationaliser les procédures d'élaboration des documents d'orientation stratégiques et à créer une commission budgétaire « ad hoc » spéciale. Cette commission a réuni, sous la présidence du premier vice-ministre, des responsables du ministère de la Défense et de l'État-major général chargés de la politique, de la planification, des opérations et des finances, afin qu'ils apportent en temps utile une contribution stratégique à l'établissement et à la mise en œuvre du budget. Un comité de haut niveau similaire a aidé à améliorer la transparence et la responsabilité en ce qui concerne la sélection du personnel clé, favorisant le passage d'une *nomenklatura* à un système plus centralisé de gestion du personnel. Le processus de sélection des établissements de formation militaire a également été centralisé, ce qui a permis de mieux superviser les épreuves de sélection des candidats et les autres procédures d'admission. De même, les procédures d'acquisition ont été fusionnées, et trois commissions d'adjudication ont repris des responsabilités qui étaient auparavant exercées par plusieurs douzaines d'organes. Enfin, un département spécial – dont le chef a été nommé par le gouvernement – a été créé afin de gérer le transfert ou la liquidation des équipements excédentaires. Le ministère de la Défense a apporté son soutien à une législation le privant de ses droits de vendre de gré à gré les équipements excédentaires et confiant l'organisation de ventes aux enchères et autres modes de disposition aux agents gouvernementaux habilités. L'un des éléments clés de ces réformes était de limiter au maximum la participation du personnel militaire à l'activité économique.

Renforcer le système d'inspection et d'audit. Tant pour ce qui est de ses pouvoirs que de ses effectifs, le système d'inspection et d'audit a été renforcé, les principaux éléments étant l'Inspection générale des armées du ministère de la Défense, la Direction centrale du contrôle et de l'audit du ministère de la Défense, et la Direction du contrôle et de l'audit de l'État-major général. Les réformes structurelles et procédurales ont aidé à améliorer l'efficacité du système, de même que les efforts pour attirer les personnes les plus qualifiées, développer leur professionnalisme et protéger leur intégrité. Enfin, le ministère a commencé à introduire des systèmes d'administration et de gestion informatiques modernes, qui allaient permettre de rendre compte avec précision et d'assurer le suivi de tous les mouvements de capitaux, de matériel et de personnel.

Promouvoir la démocratisation et la transparence publique. Les nouveaux dirigeants du ministère de la Défense ont tout de suite compris que la lutte anticorruption nécessiterait de renforcer les institutions démocratiques et d'accroître la transparence dans le secteur de la défense. Un conseil civil (*Gromads'ka Rada*) a été créé, et il était composé de plus de 70 représentants de divers groupes de réflexion et ONG chargés de communiquer directement avec la société civile. Cet organe consultatif a également exercé d'importantes fonctions de supervision. Par exemple, un membre du conseil était toujours présent aux heures d'audience que le ministre réservait aux citoyens désireux de lui adresser des requêtes ou des plaintes en personne. Un autre exemple de transparence et de responsabilité était le « Livre blanc » annuel, qui rendait compte de manière détaillée à l'opinion publique ukrainienne des principales activités de défense menées pendant l'année. Enfin, le ministère a créé des conseils d'officiers au sein des brigades et des grands QG. Ces conseils effectuaient certaines tâches de consultation et de supervision, et ils aidaient les officiers à développer leur sens de l'honneur et à cultiver la dignité et l'intolérance à l'égard de la corruption.

L'exemple du ministère ukrainien de la Défense entre 2005 et 2007 montre qu'une action dynamique, ciblée et cohérente pour lutter contre la corruption peut donner des résultats très satisfaisants, même dans un contexte de corruption généralisée au sein des autres ministères et de la société. Les facteurs clés auquel on doit ces résultats tiennent dans des formules telles que démocratisation et transparence, rationalisation et centralisation, commandement et esprit d'équipe, inspections et audits efficaces, sanctions rapides et proportionnelles. Il convient de noter que, même si les responsables de l'OTAN doutent parfois que l'Ukraine dans son ensemble soit prête à adhérer à l'Alliance, ils ont souvent reconnu que le ministère ukrainien de la Défense s'était mis en conformité avec les normes OTAN.

Le ministère de la Défense est certes parvenu à lutter contre une corruption endémique dans tout le pays mais c'est au prix d'une supervision de haut niveau, indispensable pour garantir l'intégrité. Un trop grand nombre de responsabilités en matière de prise de décisions incombaient aux vice-ministres et au ministre lui-même, ce qui a ralenti les processus et a causé une surcharge de travail difficilement supportable pour les dirigeants du ministère de la Défense et leurs collaborateurs. Pour que le succès engrangé puisse s'inscrire dans la durée, il faut opérer des changements systémiques au sein de la société et mettre en place un environnement professionnel doté d'une dynamique propre.

Prévenir les conflits d'intérêts

Pour garantir l'intégrité de la prise de décisions au sein des pouvoirs publics, il est important d'identifier et d'éliminer les conflits d'intérêts. Cela vaut avant tout pour les hauts responsables et les membres des comités et des commissions (par exemple d'adjudication ou de sélection en vue d'une promotion) soumis à des obligations de divulgation et de récusation. C'est également important pour tous les responsables militaires et civils – toute personne susceptible d'influencer la prise de décision de manière induue. Les codes de conduite sont également un outil utile pour prévenir les conflits d'intérêts au sens large. Ils peuvent régir des questions telles que (les exemples ci-après sont tirés du Code de conduite polonais pour les relations avec l'industrie) :

- l'acceptation de cadeaux et autres avantages (règle générale : pas de cadeaux) ;
- la participation à des activités parrainées par l'industrie (limitée à des activités collectives directement liées à la signature ou à l'exécution d'un contrat) ;
- la promotion de biens et de services de défense par l'industrie (promotion directe, sans intermédiaire) ;
- la location de biens militaires pour des activités externes (pas à des groupes d'intérêt de l'industrie de défense).

D'autres dispositions peuvent imposer des obligations aux militaires de carrière, par exemple :

- l'interdiction d'accepter un travail supplémentaire pour le compte de l'industrie de défense au cours de la carrière militaire ;
- l'obligation pour tous les officiers de soumettre des déclarations de patrimoine ;

- le délai à respecter pour travailler dans l'industrie de défense (trois ans après la fin de carrière pour le personnel militaire jouant un rôle dans les marchés ou dans l'exécution des contrats).

L'un des objectifs du Code de conduite polonais était d'éliminer les « intermédiaires » de la relation entre le ministère et l'industrie de défense, qui se faisaient souvent passer pour des experts, des journalistes et des éditeurs « indépendants » mais qui se livraient en fait à un lobbying industriel non transparent et non déclaré. Les gouvernements devaient exiger des fournisseurs qu'ils déclarent l'identité de leurs agents et intermédiaires, ainsi que leur rémunération et leurs conditions d'emploi. Cela est particulièrement important pour repérer le rôle malsain que de hauts responsables actuels ou passés, ou des membres de leur famille, pourraient jouer en influant sur les décisions des pouvoirs publics.

Organismes de lutte anticorruption

En plus des initiatives visant à promouvoir une bonne gouvernance, les ministères de la Défense ont également jugé utile de mettre en place des organes et des stratégies de lutte anticorruption. Deux grandes approches peuvent être adoptées pour la création d'organes de lutte anticorruption au sein du ministère : la répression et la prévention.

L'approche répressive impose la mise en place d'organes d'enquête spécialisés. Ces organes exercent essentiellement des fonctions quasi policières et enquêtent en toute indépendance sur les affaires de fraude caractérisée et sur la criminalité organisée. Le ministère de la Défense peut également bénéficier du soutien d'agences externes pour enquêter plus efficacement sur la corruption.

L'approche préventive impose la création d'un bureau chargé des procédures et de la politique en matière de lutte anticorruption. Ce bureau peut servir de « gendarme » chargé de surveiller le processus législatif général au sein du ministère, analysant les nouvelles réglementations et procédures proposées du point de vue de leur légalité, de leur transparence, de la prévention des conflits d'intérêts et de la bonne gouvernance. Il peut également fournir au ministre ou à d'autres hauts responsables des avis d'experts indépendants, en particulier dans les cas où il a été demandé au ministre d'approuver des dérogations aux procédures en vigueur, comme l'acquisition d'armements sur la base d'un besoin opérationnel urgent. Ce bureau peut déterminer si de telles propositions sont légales, économiques et justifiées, et recommander une bonne manière de procéder pour y donner suite dans le respect des lois. Le bureau peut en outre conseiller les officiers et les responsables, afin de les aider à continuer de respecter les réglementations et les codes de conduite. En règle générale, les bureaux spécialisés dans la lutte anticorruption jouent aussi un rôle clé dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies en la matière. Enfin, ils peuvent également aider à superviser les principaux volets du processus d'acquisition. L'encadré 17.4 donne des informations sur le cas de la Pologne.

Conclusions : stratégie et suivi

Les initiatives de développement de l'intégrité sont beaucoup trop souvent réactives et prises suite à des scandales qui ont fait perdre patience à la société. Même si une action immédiate s'impose pour redonner confiance à l'opinion publique, les courts délais impartis débouchent souvent sur une mosaïque de mesures et sur des résultats mitigés susceptibles de jeter le discrédit sur les institutions de défense. L'encadré 17.5 donne un exemple de ce type.

Par ailleurs, une stratégie bien ciblée et proactive peut aider à prévenir les scandales – et réduire la nécessité de trouver des solutions ponctuelles. L'encadré 17.6 donne un exemple de feuille de route pour l'élaboration d'une telle stratégie.

Les responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette stratégie doivent tenir compte des conditions réelles de la société et des institutions afin de ne pas se disperser mais de cibler leurs actions de manière réaliste. Même le terme « anticorruption » doit être employé avec précaution, en particulier dans des cas où les responsables peuvent voir dans la corruption un complément à leurs moyens de subsistance, ou un atout pour leur activité professionnelle légitime. Par exemple, les officiers d'approvisionnement ont coutume de recourir à des accords « donnant-donnant » et à des arrangements informels (souvent avec la bénédiction de leurs commandants) lorsque le système d'approvisionnement officiel ne permet pas de fournir en temps voulu des pièces cruciales. Un grand nombre de responsables estiment qu'il est au mieux contreproductif et au pire néfaste de critiquer de tels accords sans améliorer le système qui les impose.

Encadré 17.4. Développement de l'intégrité – le cas de la Pologne

Selon l'indice de perception de la corruption établi par Transparency International, la Pologne était en 2005 le pays le plus corrompu de l'Union européenne. À l'époque, la lutte anticorruption menée par le ministère de la Défense nationale était tout à fait inefficace car elle visait toute l'administration polonaise. Le point positif est que de nombreuses institutions participaient à la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense. Le point négatif est que les activités de lutte anticorruption de ces institutions n'étaient absolument pas coordonnées. De nombreux stratagèmes ont été découverts, quelques officiers et quelques civils ont été inculpés, et un rapport spécial sur la corruption dans le secteur de la défense a été établi à l'intention du ministre. Toutefois, malgré ce rapport, la connaissance des mécanismes de corruption n'a pas été utilisée pour procéder à des changements systématiques. Le ministère n'a pas fait de la prévention de la corruption une priorité, aucune politique de lutte anticorruption n'a été introduite et aucun programme de développement de l'intégrité n'a été élaboré. Dans ce contexte, les mesures de lutte anticorruption ont été inefficaces.

Il n'est pas étonnant que la corruption ait été un thème majeur lors des campagnes présidentielle et législative de 2005. Après ces élections, le ministère polonais de la Défense nationale a introduit un plan de lutte anticorruption. Ce plan a bénéficié d'un soutien au plus haut niveau, le ministre ayant nommé au sein de l'organisation un expert confirmé de la lutte anticorruption afin qu'il élabore et mette en œuvre le plan. Le Bureau des procédures de lutte anticorruption, qui relève directement du ministre, a été créé début 2006 et est chargé d'améliorer les procédures

d'intégrité et d'élaborer une politique de lutte anticorruption. Sur les quatre civils qui ont été recrutés, aucun n'est issu du secteur de la défense ou de l'industrie, ce qui permet d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts. La plupart d'entre eux ont acquis une expérience de la lutte anticorruption au sein d'ONG, d'administrations locales ou d'institutions judiciaires. La création de ce bureau avait principalement pour but d'ancrer plus solidement les fonctions de lutte anticorruption dans la structure du ministère.

Commençant par des réformes pratiques, le Bureau a décidé de s'attaquer à la corruption par le haut, c'est-à-dire là où les pertes potentielles pour la société sont les plus importantes. L'objectif était de montrer le sérieux et la fiabilité des réformes. Pour définir les priorités, le Bureau a procédé à une analyse succincte des risques qui visait à déterminer le domaine où la corruption était la plus probable et la plus susceptible d'entraîner de lourdes pertes financières potentielles et de mettre en jeu la responsabilité des hauts fonctionnaires. Il en est ressorti que l'acquisition publique de matériel militaire était la principale question à régler. Elle s'effectuait de manière moins transparente que les acquisitions publiques normales, consommait une part importante du budget (environ 20 %, plus de 1 million d'euros par an) et relevait de hauts responsables du ministère et des forces armées.

La réforme du système d'acquisition a notamment consisté à :

- améliorer la transparence en plaçant sur le web des informations sur les acquisitions prévues, en cours ou terminées ;
- étendre l'utilisation des enchères électroniques ;
- renforcer l'assurance qualité, et prévoir notamment des tests supplémentaires du véhicule blindé Rosomak, dont la résistance balistique n'avait pas été convenablement testée au cours du processus d'acquisition ;
- prévenir les conflits d'intérêts des membres des commissions d'adjudication en renforçant la réglementation ;
- favoriser une plus grande concurrence en limitant le recours aux procédures de gré à gré aux cas où elles se justifient pleinement ;
- prévoir un audit préliminaire par le bureau des principaux documents d'acquisition, comme le cahier des charges, les conditions d'adjudication, les procédures d'évaluation des offres et les projets de contrat.

En outre, un nouveau code de conduite sur les relations entre les personnels militaire et civil et l'industrie de défense a été élaboré, qui contient des principes généraux faisant appel au bon sens ainsi que des règles détaillées, par exemple une politique du « refus des cadeaux » et une politique de non-coopération ou de non-participation à des activités parrainées par l'industrie.

Le Bureau a également commencé à coopérer avec Transparency International (Royaume-Uni), en introduisant certains éléments des pactes d'intégrité Défense (PID) – qui prévoient un contrôle ainsi qu'un examen indépendant des spécifications du matériel et des clauses du marché – dans un appel d'offres pour l'acquisition d'avions à réaction destinés à des VIP.

Grâce à ces réformes, le ministère polonais de la Défense acquiert désormais du matériel de meilleure qualité en dépensant moins. Les acquisitions sont dans l'ensemble mieux préparées et davantage axées sur l'achat de capacités, pas seulement de produits. Le retour d'expérience de la Pologne peut être appliqué à d'autres pays, et il nous est apparu que même le fait d'apporter de petits changements dans des domaines clés pouvait avoir un impact majeur. Développer l'intégrité et réduire le risque de corruption ne sont pas des tâches insurmontables si l'on s'y prend de manière cohérente.

Encadré 17.5. Réagir au scandale – l'exemple péruvien

En réponse à l'insurrection nationale, le Service de renseignement péruvien a été sensiblement renforcé dans les années 1990. Cela étant, le Service a aussi été utilisé pour surveiller de près l'opposition politique au gouvernement du président Alberto Fujimori. Officiellement, un conseiller du président, Vladimiro Montesinos, était le véritable chef du Service de renseignement et contrôlait de facto les institutions de défense nationale, rendant compte au président uniquement. Sous sa direction, le Service de renseignement a soudoyé et fait chanter des personnalités publiques importantes, il a fourni des armes aux guérillas colombiennes, et il a même accepté de grosses sommes d'argent de la part de trafiquants de drogue. En l'an 2000, Montesinos, qui était sur écoute, a été pris en flagrant délit de corruption d'un haut responsable, ce qui a conduit à son limogeage et, en novembre 2000, à la démission du président Fujimori.

Un gouvernement intérimaire a été mis en place, et pendant les quelques mois qui ont précédé l'entrée en fonction du nouveau gouvernement élu, il a pris un certain nombre de mesures destinées à rétablir le contrôle du secteur civil sur l'institution de sécurité. Le Service de renseignement et le ministère de la Défense ont été réorganisés, leurs budgets ont été réduits, et le Congrès s'est vu charger d'exercer un contrôle plus strict sur chacune de ces institutions. Des hauts responsables de la sécurité ont été poursuivis pour corruption et violations des droits de l'homme au cours de la guerre interne, et pour corruption dans le cadre de l'acquisition d'armes pendant la guerre frontalière de 1995 avec l'Équateur. Des officiers militaires à la retraite et des experts de la sécurité ont aidé à mener ce processus de réforme, qui a été renforcé par l'administration élue en juillet 2001. Au cours des années suivantes, le Service national de renseignement a été réformé à plusieurs reprises, voyant ses activités se réduire considérablement, et le contrôle exercé par le Congrès a été renforcé au travers de la Commission de défense et de la Commission du renseignement. En 2006, en vue d'une plus grande confidentialité, le mandat des membres de la Commission de défense a été fixé à cinq années complètes, comme celui du Congrès, et il n'est plus renouvelé chaque année, comme c'est le cas pour d'autres commissions du Congrès.

Dans l'ensemble, ces mesures ont été bien perçues par l'opinion publique et ont contribué à restaurer la confiance. Au sein des institutions de sécurité, elles ont toutefois été perçues comme une « sanction collective » infligée pour le comportement déplacé d'anciens dirigeants. Ainsi, les institutions de sécurité nationale ont gagné en transparence mais ont nettement perdu en efficacité. C'est l'un des facteurs qui a expliqué la résurgence de l'activité terroriste et le sentiment général de vulnérabilité face à un Chili mieux armé.

Source : M. Jorge Ortiz, Instituto Peruano de Economica y Política

D'où l'approche en trois volets qui est préconisée. Le premier volet porte sur ce que l'universitaire britannique James Sherr a appelé (dans le cas de l'Ukraine) « l'objectif réaliste et urgent : créer une situation dans laquelle la corruption est un choix plutôt qu'une nécessité vitale ».⁴ Cette démarche doit s'accompagner de mesures visant à empêcher

⁴ Sherr James, « Ukraine and NATO: Today Realism, Tomorrow Membership? » in *Dzerkalo Tyzhnia*, 42 (570), 29 octobre–4 novembre 2005.

que le personnel subalterne ne se laisse entraîner dans des « pyramides de corruption », le forçant à collaborer à des mécanismes de corruption qui détourneront une partie de ses revenus au profit de hauts responsables. Le deuxième volet porte sur la rationalisation des procédures et sur l'amélioration de la gestion et de la gouvernance. Le fait de mettre l'accent sur *l'amélioration* des compétences plutôt que sur *la lutte* anticorruption peut aider à construire des ponts vers des groupes d'élite au sein de l'institution de défense. Lorsque les responsables de la défense seront en mesure de vivre et de travailler efficacement sans la corruption, alors ils appuieront volontiers le troisième volet : une campagne ciblée de lutte anticorruption.

Le fait que la corruption existe presque partout condamne les ministères de la Défense au même niveau de corruption que le reste de la société. Même dans les pays où la corruption est endémique, il est possible de créer un espace d'intégrité en s'appuyant sur des facteurs tels que le renforcement des attentes et du contrôle de l'opinion publique conjugués au sens du devoir qui caractérise l'institution de défense. Paradoxalement, la plupart des sociétés, même celles qui sont corrompues, font de l'intégrité des forces armées et du personnel civil de la défense une question de fierté nationale et de respect. Comble de l'ironie, les régimes autoritaires pourraient trouver cette situation inconfortable puisqu'ils se servent souvent de la corruption pour inféoder les dirigeants des secteurs de la défense et de la sécurité à leur cause et s'assurer, au besoin, de leur soutien face à l'opinion publique. Ainsi, la gouvernance démocratique contribue à développer l'intégrité de la défense, et l'intégrité de la défense contribue à promouvoir la démocratie. Tout gouvernement avisé tirera profit de cette dynamique positive et mutuellement bénéfique.

Encadré 17.6. Feuille de route pour les réformes relatives à l'intégrité

Cette feuille de route pour les réformes relatives à l'intégrité dans le secteur de la défense est basée sur l'expérience polonaise.

Premièrement, procéder à une autoévaluation des risques de corruption afin de voir ce qui doit être réformé. L'OTAN offre un outil, le questionnaire d'autoévaluation de l'intégrité, et elle peut mettre à disposition des experts en la matière. Une fois que les domaines concernés par la corruption ont été évalués, déterminer les priorités afin de pouvoir s'y attaquer. Pour être fiables, les réformes doivent partir d'en haut, c'est-à-dire du point d'intersection entre un risque élevé de corruption, de lourdes pertes potentielles et la responsabilité des hauts fonctionnaires. Élaborer ensuite la stratégie, qui doit définir des priorités, recenser les principaux aspects à modifier et établir un plan d'action, en précisant le budget et le personnel nécessaires.

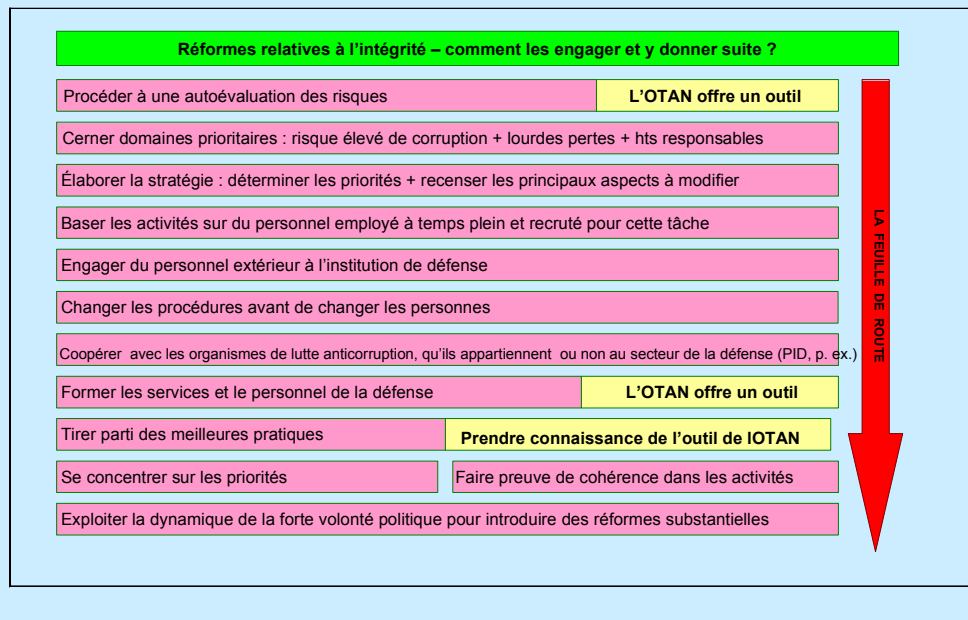
Le plan d'action doit être mis en œuvre par du personnel à plein temps chargé de ce travail, c'est-à-dire par des responsables dont la prévention de la corruption et le développement de l'intégrité sont les principales tâches. Recruter des personnes n'appartenant pas à l'institution ou à l'industrie de défense peut aider à protéger contre les conflits d'intérêts.

Pendant la préparation des réformes, mettre l'accent sur les changements de fond, c'est-à-dire commencer par modifier la législation et les procédures avant de changer le personnel. Les changements de fond sont plus durables.

Coopérer avec les organismes de lutte anticorruption, qu'ils appartiennent ou non au secteur de la défense. Les organes de répression peuvent partager leur connaissance des nouveaux mécanismes de corruption, et les organisations de la société civile peuvent être d'excellent conseil. Former les services et le personnel de la défense. L'OTAN offre un outil, à savoir le module de formation au développement de l'intégrité dans le secteur de la défense. Pendant la recherche de solutions, tirer parti des meilleures pratiques des autres pays et institutions.

Au début des travaux, il y aura de nombreuses demandes d'interventions pour résoudre des problèmes spécifiques. Le manque de ressources ne permettra pas de résoudre tous ces problèmes de manière satisfaisante. Se concentrer sur les priorités. Faire preuve de cohérence dans les activités : suivre de près et sur une période prolongée la mise en œuvre des nouvelles règles introduites.

Enfin, mettre à profit les périodes où la volonté politique est forte pour introduire des réformes substantielles. Ces réformes pourront aussi être mises en œuvre lorsque la volonté politique est plus faible. Et certaines d'entre elles suivront leur cours même en l'absence totale de volonté politique.



Chapitre 18

Le rôle des parlements et des cours des comptes

Représentants directs du grand public, les parlements sont la principale source de légitimité démocratique. Ils sont chargés d'instaurer le cadre législatif régissant le fonctionnement du gouvernement et de la société et jouent un rôle central dans la supervision des activités du pouvoir exécutif (en particulier des ministères de la Défense et des forces armées) ainsi que de l'industrie de la défense et des entreprises de sécurité privées. Les commissions parlementaires doivent être habilitées à examiner de manière approfondie les décisions en matière de budget, d'acquisition et de personnel dans le cadre des politiques et des priorités relatives à la sécurité nationale. Pour pouvoir exercer leurs pouvoirs avec efficacité, elles doivent disposer d'un accès suffisant aux informations ainsi que du personnel nécessaire pour analyser celles-ci de façon effective. Dans de nombreux pays, les parlements se voient adjoindre des cours des comptes qui jouent un rôle important en soumettant les dépenses gouvernementales à des enquêtes approfondies et en mettant en lumière les irrégularités.

Le présent chapitre se penchera sur les divers mécanismes et aspects du rôle du parlement à la lumière du programme de lutte anticorruption consistant à développer l'intégrité, à accroître la transparence et à améliorer la responsabilité.

Les commissions parlementaires

Les commissions constituent les chevilles ouvrières des parlements. Si les grands enjeux ou scandales politiques peuvent être évoqués devant les caméras en séance plénière, c'est la plupart du temps en commission que les parlementaires procèdent à l'audition de responsables de défense, examinent les divers dossiers, mènent les enquêtes ou demandent des rapports. La plupart des parlements sont dotés d'une commission assumant la responsabilité principale des questions de défense, souvent associées, plus largement, aux questions de sécurité nationale. Néanmoins, divers aspects de questions complexes telles que la défense recoupent invariablement les travaux de plusieurs commissions – chargées par exemple des finances, de la politique étrangère, des droits de l'homme et du contrôle du renseignement.

Parmi les domaines de compétences de la commission en charge de la sécurité et de la défense, il faut citer :

- l'établissement de la législation pour le secteur de la défense et de la sécurité ;
- la soumission d'avis sur les budgets et le contrôle des dépenses ;

- l'examen de la politique de défense et de la stratégie de sécurité du gouvernement ;
- la consultation sur les engagements et traités internationaux à ratifier par le parlement ;
- la soumission d'avis au parlement sur le recours à la force et le déploiement de troupes à l'étranger ;
- le contrôle des marchés de défense ;
- l'examen des nominations de hauts responsables ;
- le contrôle de la politique relative au personnel et des droits de l'homme.

Pour que les commissions puissent exercer efficacement leur rôle de contrôle, il faut que trois conditions soient remplies. Premièrement, elles doivent disposer des *pouvoirs* nécessaires, clairement définis dans la législation. En règle générale, elles doivent notamment être habilitées :

- à mener des auditions ou des enquêtes dans le cadre desquelles des ministres, d'autres hauts responsables de l'exécutif, des responsables militaires ou civils et des experts peuvent être convoqués pour répondre à des questions ou témoigner ;
- à demander des documents à l'exécutif ;
- à contrôler la transparence et l'efficacité des dépenses publiques et à demander aux autorités compétentes de procéder à des audits selon les besoins ;
- à examiner les requêtes et réclamations introduites par des militaires ou par des civils concernant le secteur de la défense et de la sécurité ;
- à effectuer des visites et des inspections de bases et d'autres lieux, y compris de troupes déployées à l'étranger.

Deuxièmement, les commissions doivent avoir la *capacité* d'assumer leurs tâches de manière appropriée, en termes de personnel qualifié, de budget adéquat, d'accès à l'information et d'aptitude à se procurer (et à financer) une expertise externe. Les compétences professionnelles des membres des commissions revêtent également de l'importance ; ceux-ci doivent disposer d'une instruction, d'une expérience et de connaissances appropriées, étoffées par des formations complémentaires organisées à intervalles réguliers.

Enfin, et ce n'est pas le moins important, les membres des commissions doivent avoir la bonne *attitude* pour ce qui est de demander des comptes au gouvernement et de rechercher le bien commun en toute indépendance vis-à-vis des partis. La tenue de séances à huis clos, sans représentants des médias ou du grand public, peut être un moyen de contribuer à éviter les pressions partisans. L'organisation de réunions ou de séminaires informels privés constitue également un excellent moyen d'établir une vision commune et de dépasser les jeux politiques partisans. Mais l'élément le plus décisif réside dans l'attitude et les qualités de direction du président de la commission.

Une attitude ferme et anticipative peut par ailleurs contribuer à garantir l'exercice d'un *contrôle préventif* par la commission. Se consacrer à des visites d'unités, des auditions ou des vérifications, qu'ils soient programmés à intervalles réguliers ou inopinés, permettra d'économiser beaucoup de temps et d'énergie qu'il aurait autrement fallu mobiliser de façon réactive pour régler les problèmes a posteriori.

Les cours des comptes

En sus des professionnels présents au sein des commissions, les parlements ont fréquemment accès à des informations et analyses émanant de cours des comptes indépendantes. Celles-ci sont généralement attachées au parlement, que ce soit directement, comme le Congressional Budget Office (CBO) des États-Unis, ou par le biais d'interactions et de responsabilités statutaires spécifiques, comme le National Audit Office (NAO) du Royaume-Uni. Lorsqu'elles travaillent efficacement, ces cours des comptes ménagent au parlement la possibilité d'évaluer les performances antérieures et actuelles de l'exécutif. Elles peuvent notamment être amenées à assumer les fonctions ci-après :

- procéder à la vérification des états financiers de tous les ministères et organismes exécutifs à l'échelon central ;
- faciliter les discussions budgétaires en établissant des perspectives budgétaires, en analysant les propositions budgétaires de l'exécutif, en validant de façon indépendante les estimations de coûts, et en présentant d'autres options et scénarios budgétaires ;
- analyser les questions particulières relatives aux politiques et aux programmes en matière de budgets et de finances ;
- offrir aux dénonciateurs et au grand public un moyen d'introduire des réclamations et enquêter sur les accusations avancées ;
- aider les ministères à améliorer l'optimisation de leurs ressources, grâce à la réalisation d'audits et à la diffusion des meilleures pratiques.

Toutes ces fonctions sont tributaires de l'aptitude à évaluer avec précision le coût des éléments matériels et des travaux. En sus d'une approche comptable ou légaliste, il est également utile de mettre l'accent sur « la responsabilité des décideurs », dans la mesure où elle aide à établir un lien entre les ressources, les performances et les résultats souhaités. Cette tâche est facilitée – et le travail fourni par les cours des comptes a encore plus d'intérêt – lorsque les activités sont associées à un système de planification, programmation, budgétisation et exécution (PPBES). En pareil cas, la cour des comptes doit prêter une attention toute particulière à la programmation, qui régit les décisions sur l'évaluation des programmes et sur l'affectation des ressources à moyen terme. Dans de nombreux pays, l'évaluation demeure encore mal développée, ce qui n'est pas étonnant, étant donné la charge de travail qu'elle implique et le caractère politiquement sensible qu'elle revêt.

Encadré 18.1. Le rôle du National Audit Office du Royaume-Uni

Le National Audit Office (NAO), placé sous la direction du contrôleur et vérificateur général, concentre ses efforts sur trois objectifs : garantir l'optimisation des ressources, apporter un soutien au parlement et donner des directives sur les bonnes pratiques.

Optimisation des ressources

En vertu de la loi de 1983 (National Audit Act), le NAO est habilité à s'assurer du bon emploi des dépenses publiques et à faire rapport sur ce sujet. Dans le cadre de ses travaux sur l'optimisation des ressources, il examine dans quelle mesure les ministères et autres organismes publics ont dépensé leurs ressources avec efficacité et efficacité en vue d'atteindre les résultats escomptés. Ces travaux englobent un large éventail de sujets, allant du fonctionnement du système de justice pénale aux grands projets d'acquisition du ministère de la Défense, de l'amélioration des compétences commerciales pour les projets gouvernementaux à l'amélioration de la passation des marchés pour l'entretien des autoroutes. Le NAO présente une soixantaine de rapports par an. Tous sont étayés par des éléments probants et s'appuient sur une analyse rigoureuse ainsi que sur des pouvoirs statutaires solides lui donnant accès aux documents pertinents.

Soutien au parlement

Le chef du NAO est un mandataire de la Chambre des Communes ; les résultats de ses travaux sont présentés au parlement en vertu d'un ordre de la Chambre des Communes. Cet organisme s'emploie, pour le compte du parlement et du contribuable, à demander des comptes au gouvernement concernant l'utilisation des fonds publics et à aider les services publics à améliorer leurs performances. Depuis 2000, il examine régulièrement les principales hypothèses sous-tendant les projections gouvernementales relatives aux finances publiques afin d'en vérifier le bien-fondé, en rendant compte de ses constatations parallèlement aux rapports du gouvernement. En 2007/08, il a publié 60 rapports importants au parlement et a procédé à la vérification de plus de 460 comptes. À partir du cycle 2008-2009, les vérifications s'effectueront au moyen des normes internationales d'information financière (IFRS).

Le NAO apporte son concours à la commission des comptes publics (Public Accounts Committee – PAC), à d'autres commissions spécialisées des deux Chambres et à différents membres dans leur examen approfondi des dépenses publiques et de la prestation de services. Le NAO a fourni un large éventail de soutien à 17 commissions spécialisées et a récemment commencé à mettre en place des exposés sur les résultats pour aider les commissions spécialisées dans leur contrôle annuel de la performance des différents ministères. Il s'occupe en outre de demandes complexes et très diversifiées émanant de membres du parlement, demandes qui peuvent occasionnellement déboucher sur l'établissement d'un rapport complet relatif à l'optimisation des ressources.

Bonnes pratiques

Le NAO établit des dossiers d'information technique, des directives et des références de bonnes pratiques pouvant servir à d'autres, en particulier au sein d'organismes du secteur public.

Questions de défense

Les travaux du NAO dans ce domaine consistent notamment en un contrôle financier de ce ministère complexe, qui détient environ 90 milliards de livres sterling en immobilisations et gère un budget annuel de près de 34 milliards de livres sterling. Le NAO s'attelle aussi à l'élaboration de rapports destinés à évaluer l'optimisation des dépenses du ministère de la Défense. Cette ques-

tion englobe notamment l'aptitude du ministère à appuyer les opérations en cours, ainsi que le maintien et le développement de capacités militaires devant permettre de répondre aux besoins futurs. Le NAO concentre ses efforts sur certains aspects de l'efficacité opérationnelle, le soutien au personnel des forces armées, les acquisitions d'équipements d'importance majeure et les infrastructures y afférentes, comme le patrimoine de la Défense, et les programmes pour le changement. Des rapports ont récemment porté sur la flotte d'hélicoptères Chinook, les C-130 Hercules, les dispositions logistiques concernant les avions à réaction rapides, le recrutement et la fidélisation, le recours aux forces de réserve et les infrastructures d'information en matière de défense.

Source (texte adapté de) : National Audit Office, www.nao.org.uk.

Commencer au sommet : les risques de corruption et les parades pour les parlementaires

Pour ce qui est de réduire la corruption, les parlementaires devraient être les gardiens de l'intégrité, instaurant des règles et des normes de transparence, demandant des comptes au gouvernement quant à l'adéquation de ses processus décisionnels et soumettant ses audits à un examen minutieux. Or, comme dans tout domaine où les enjeux financiers sont importants, ils sont tentés d'influencer ces décisions et le font parfois à des fins personnelles ou pour alimenter les caisses de leur parti. À cet égard, la corruption qui touche les contrats de défense est de plus en plus souvent sous le feu des projecteurs. Et pourtant, rien n'indique que le secteur de la défense soit plus enclin à la corruption que, par exemple, celui des marchés relatifs aux travaux de construction et d'infrastructure. En réalité, dans le secteur plus large de la sécurité, la corruption gangrène la police et les services douaniers bien davantage que la défense, bien qu'il s'agisse fréquemment d'une corruption mineure, touchant la base, et intervenant bien en deçà du niveau du parlement.

Néanmoins, le secteur de la défense est tout de même exposé à des risques de corruption qui lui sont propres. Le cercle des décideurs et des parties intéressées est en général plus réduit et opère dans le secret, les compétences sont moins répandues et – surtout – le marché est monopsonistique puisqu'il comprend un seul acheteur – le ministère de la Défense – et un nombre limité de fournisseurs qualifiés. Les contrats de défense complexes faisant intervenir de nombreux sous-traitants rendent toute saine comptabilité difficile et les ministères en charge des acquisitions préfèrent travailler avec une poignée de fournisseurs de confiance. Dans ce contexte, les parlementaires soutiennent activement les intérêts économiques de leur électorat et pourraient être tentés de faire un geste pour aider leurs protégés à obtenir un report de service militaire ou à décrocher un boulot en or. En la matière, la frontière est mince entre l'apport d'une aide légitime à des électeurs et l'exercice d'une influence indue.

L'inventivité humaine et la prise de risques n'ont pas de limites lorsqu'il s'agit de trouver des moyens d'influencer les processus d'acquisition sans enfreindre ouvertement la loi. La corruption peut prendre la forme de ristournes sur des paiements contractuels (at-

teignant des montants injustifiés), de prétendues commissions pour services rendus, de faveurs extérieures au contrat, comme des vacances offertes aux membres de la famille ou d'autres services, voire de vrais dessous-de-table. La corruption à grande échelle visant à emporter la décision de personnes influentes s'opère en général par le biais d'agents ou d'autres intermédiaires, ce qui permet d'éviter tout contact direct entre le fournisseur et l'acheteur et de compliquer le suivi des paiements par le système bancaire.¹ Cela montre l'importance d'une législation claire sur les pratiques autorisées, celles qui ne le sont pas et la limite à fixer par les responsables dans leurs contacts avec les fournisseurs. Il convient d'imposer des limites à la valeur des cadeaux que les responsables et parlementaires sont autorisés à accepter. Les parlementaires doivent veiller à ce que ces règles ou codes de conduite soient fermement établis et observés, et aussi les respecter eux-mêmes. Ils doivent éviter tout ce qui pourrait ressembler à un comportement inapproprié et, par exemple, se garder d'entrer en contact avec des agents commerciaux ou de se rendre dans des usines seuls, mais au contraire toujours veiller à être accompagnés de leurs collègues de la commission de défense.

En 2007, Jon Tester, sénateur démocrate du Montana, a même innové en publiant son emploi du temps quotidien sur le web. Cette initiative met en lumière la parade à trouver face à ces risques : opter pour une transparence maximale dans la façon dont les parlementaires travaillent et déclarent leurs intérêts. Les différents parlementaires devraient faire une déclaration de patrimoine et d'intérêts avant leur entrée en fonctions ainsi que pendant les quelques années suivant leur départ. Toute contribution anonyme à leur profit ou destinée aux caisses de leur parti devrait être interdite. Ces mesures servent également leurs intérêts puisqu'elles les protègent de fausses accusations de fraude et accroissent la confiance du grand public en leur travail. À cet égard, le code international de conduite des agents de la fonction publique, établi par les Nations Unies, offre une base utile pour la définition de règles – notamment la section II sur le conflit d'intérêts et la disqualification, et la section III sur la déclaration de biens. Cette déclaration revêt une importance particulière pour les fonctions législatives qui ne sont pas considérées comme des emplois à temps plein et qui permettent dès lors aux intéressés d'accepter d'autres emplois rémunérés. Ainsi, au sein de la Chambre des Lords britannique, 139 membres sur 743 assument des fonctions consultatives rémunérées et font partie du personnel rémunéré d'entreprises privées.

Le rôle du parlement s'agissant de garantir la transparence en matière de défense

Les parlements jouent un rôle majeur pour ce qui est de garantir la transparence au sein du ministère de la Défense et disposent d'une palette d'instruments à cet effet. Les députés peuvent poser des questions écrites ou orales et en assurer le suivi lorsque les réponses données ne sont pas satisfaisantes. Un outil puissant pour permettre la transparence réside dans l'organisation d'auditions avec les fournisseurs concurrents, si nécessaire à

¹ « The Etiquette of Bribery: How to Grease a Palm » in *The Economist*, 23 décembre 2006.

huis clos pour protéger les secrets commerciaux. L'enquête parlementaire, qui vise à établir les faits et à imputer les responsabilités, est plus spectaculaire mais prend aussi davantage de temps. Peu de ministres ou de secrétaires d'État survivent à une telle épreuve, car le combat politique se poursuit dans le cadre de l'audition et c'est la guerre ouverte avec les membres de l'opposition, qui entendent démontrer l'incompétence du gouvernement. Néanmoins, les enquêtes parlementaires sont souvent affaiblies par l'inexpérience des députés en matière d'interrogatoires juridiques, les parlementaires étant élus pour leur sens aigu de la politique et non pour leurs compétences d'investigation.

Les outils d'investigation sont importants mais les meilleures parades aux problèmes de corruption résident dans les procédures ordinaires et dans leur application stricte : examen minutieux, ligne par ligne, du budget de la défense, étude du coût global de nouvelles acquisitions, et combinaison de l'examen avec des rapports de la cour des comptes pour déterminer si les dépenses sont effectuées aux fins indiquées. Cependant, de toute évidence, ces procédures ne fonctionnent correctement que si le parlement dispose d'un personnel qualifié suffisant pour procéder à une analyse approfondie. Une cour des comptes indépendante (pour autant qu'il en existe une) joue aussi un rôle de dissuasion s'agissant des irrégularités puisque ses rapports mettront vraisemblablement au jour les malversations.

Dans le domaine des marchés, le ministère de la Défense devrait être tenu de fournir au parlement des informations sur les besoins militaires, les différentes possibilités permettant d'y répondre, la liste des fournisseurs potentiels et les arguments sous-tendant les décisions finales d'achat. C'est ainsi qu'en Belgique et aux Pays-Bas, le ministre de la Défense doit suivre une procédure prescrite, qui prévoit de commencer par inscrire le besoin relatif à un système d'arme dans un programme décennal avant de l'expliquer, puis d'analyser les différentes possibilités, de faire rapport sur les négociations et sur les aspects liés à la production en commun et aux compensations (pris en charge par le ministère des Affaires économiques), et enfin de prendre la décision. La Belgique a instauré en 1996, à l'appui de ces délibérations, une commission *ad hoc* « achats militaires » à la Chambre des représentants. Aux Pays-Bas, le ministère de la Défense doit respecter une convention imposant de ménager au parlement un délai suffisant pour examiner, avant leur signature, les contrats d'un montant supérieur à 50 millions d'euros (voir l'encadré 18.2). Cette procédure débouche généralement sur un feu vert de la commission Défense, mais les députés ont le droit d'inscrire le point à l'ordre du jour de la deuxième Chambre en vue d'un débat et d'un vote en séance plénière. L'Allemagne applique une procédure analogue d'examen approfondi des contrats atteignant le seuil des 25 millions d'euros.

Encadré 18.2. Modèle de chronologie pour le contrôle des marchés de défense

Le modèle ci-après de chronologie pour le contrôle des marchés se fonde sur la pratique parlementaire aux Pays-Bas.

Besoin

Le ministère de la Défense informe le parlement du besoin opérationnel général. Il lui communique notamment le type d'équipement nécessaire, une estimation des quantités requises et le volume de financement réservé pour l'acquisition. Les parlementaires concentrent en général leur attention sur la part du budget global devant correspondre aux nouveaux projets et posent des questions sur la compatibilité de ceux-ci avec les autres besoins prioritaires. L'acquisition ne peut s'effectuer que si la commission parlementaire Défense approuve le besoin, ou au minimum manifeste son accord par la formule « la commission prend note du document présenté ».

Études préparatoires

Les besoins opérationnels sont traduits en spécifications techniques. Le marché est étudié et une liste exhaustive de tous les fournisseurs potentiels est dressée. Si le produit n'est pas disponible pour l'instant ou dans l'avenir immédiat, des plans sont établis en vue d'une phase de développement en coopération avec l'industrie et les autres pays intéressés. Une stratégie d'acquisition est élaborée, de même qu'un calendrier de production et de livraison.

Évaluation

Il s'agit d'une étude approfondie des informations communiquées par les fournisseurs intéressés. Sont-ils en mesure de respecter toutes les spécifications ou proposent-ils d'autres moyens de répondre aux besoins ? Les équipements en question sont-ils utilisés par d'autres forces, et quelle est l'expérience de celles-ci concernant leurs performances ? Quelles sont les possibilités de production en commun et de compensation [contreparties] ? Cette étude devrait déboucher sur l'établissement d'une liste succincte de produits alternatifs. Ces informations devraient faire l'objet d'un débat au sein de la commission parlementaire compétente, et de préférence être rendues publiques.

Acquisition

Cette étape consiste en une recommandation finale et des travaux de préparation de l'acquisition, fondés sur les offres négociées, puis éventuellement sur des essais sur le terrain. La direction en charge des armements applique une série de critères pour parvenir à sa recommandation finale. À supposer que plusieurs solutions permettent de répondre aux besoins militaires, d'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte, tels que le coût global ou les degrés d'efficacité militaire et de sécurité. Les considérations relatives à des contreparties ou à une production en commun interviennent en outre fréquemment : les parlementaires veulent être certains que l'industrie nationale sera associée comme il se doit et exigent en général une compensation totale pour chaque dollar ou euro dépensé à l'étranger dans le domaine de la défense.

Le rôle du parlement dans chacune de ces phases différera en fonction du montant du contrat. Aux Pays-Bas, les contrats d'un montant inférieur à 5 millions d'euros sont laissés à la discrétion du service concerné. Les projets allant jusqu'à 25 millions d'euros doivent être inscrits au budget global de la défense par le chef d'état-major de la Défense et communiqués au parlement. S'il se situe entre 25 et 100 millions d'euros, le besoin nécessite l'approbation de la commission

parlementaire au début du cycle, mais la suite de l'exécution du projet est confiée au service concerné, à moins que le projet n'ait été qualifié de politiquement sensible. Les projets d'un montant supérieur requièrent l'approbation du parlement avant toute signature. Les décisions concernant leur mise en œuvre relèvent uniquement du secrétaire d'État (vice-ministre) en charge de l'équipement. Les contrats dépassant les 250 millions d'euros nécessitent l'approbation de l'ensemble du cabinet et du parlement.

Source : van Eekelen Willem F., *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Paper No. 5, DCAF, Genève, 2005).

Les alliés : médias, organisations non gouvernementales (ONG), organisations internationales, professionnels de la défense

L'un des défis existant pour les parlements consiste à affecter efficacement, en fonction du temps réellement limité dont ils disposent, les ressources souvent considérables qui leur sont confiées. Les médias constituent une source d'inspiration ; nombre de questions longuement débattues au sein des parlements occidentaux reposent sur des articles évoquant des scandales ou pointant l'inefficacité de l'action gouvernementale dans les journaux du matin. Une presse dynamique et attentive est indispensable au bon fonctionnement d'une démocratie ; toutefois, se fier à l'excès aux nouvelles qui filtrent par les médias présente l'inconvénient de susciter des réactions émotives et une politisation des scandales. Dans certains cas, les parlementaires tireraient un meilleur parti de leurs ressources en prenant un peu de recul par rapport à l'effervescence médiatique éphémère pour se concentrer sur les objectifs politiques s'inscrivant dans le long terme. De même, les institutions internationales telles que le PNUD devraient réfléchir à la nécessité de nuancer l'aide financière qu'elles octroient au journalisme d'investigation. En dépit de son caractère globalement positif, le journalisme d'investigation peut contribuer à instaurer un climat de dénigrement peu constructif. Les médias devraient observer leur propre code de conduite.

Les parlements comptent par ailleurs des alliés dans les milieux non gouvernementaux. Il existe dans la plupart des pays une multitude d'organismes issus de la société civile qui s'emploient à lutter contre la corruption à l'échelon national ou local. Le défi consiste à les convaincre d'entretenir avec le parlement des relations constructives et pas seulement fondées sur le dénigrement. À l'échelle internationale, on distingue un allié de poids dans la lutte contre la corruption : Transparency International, organisme constitué il y a quinze ans, qui publie chaque année un indice de corruption des pays exportateurs, un baromètre mondial de la corruption et un indice de perception de la corruption. Cette politique de mise au pilori des coupables – qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises ou de pays dans leur ensemble – a eu un certain impact, en particulier au sein des parlements occidentaux. Grâce à son réseau de sections nationales, Transparency International peut également contribuer à mobiliser des ONG nationales pour les faire participer de manière constructive à l'action parlementaire de lutte contre la corruption.

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) de Genève, fondation internationale constituée par le gouvernement suisse en 2000, est un acteur de premier plan pour ce qui est d'aider les parlements à mettre en place des capacités de contrôle. Il s'emploie à définir et à promouvoir les meilleures pratiques en matière de gouvernance du secteur de la sécurité aux niveaux national et international. Il coopère étroitement avec d'autres institutions internationales afin de fournir un soutien consultatif dans les pays et d'offrir des programmes d'aide concrète permettant de développer l'intégrité, la transparence et la responsabilité. Ce travail s'effectue souvent en association avec diverses assemblées parlementaires, comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, ainsi qu'avec d'autres institutions internationales soucieuses de promouvoir les meilleures pratiques en matière de gouvernance du secteur de la sécurité.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe joue un rôle particulièrement actif dans le soutien du contrôle du secteur de la défense et de la sécurité. En 2005, en réponse aux mesures prises dans la lutte contre le terrorisme, elle a établi une série de recommandations détaillées concernant ce contrôle dans les domaines suivants : renseignement, police, contrôle des frontières, défense et « sécurité nationale et démocratie ». Ces recommandations insistent sur la nécessité :

- de prévoir une législation claire et adéquate pour régir les activités du secteur de la sécurité et de la défense, une distinction claire devant être établie entre services de sécurité et de renseignement, d'une part, et forces de l'ordre, d'autre part ;
- de voir les forces armées continuer de concentrer leurs efforts sur la sécurité nationale, sans se perdre dans des tâches auxiliaires, sauf circonstances exceptionnelles ;
- de pouvoir compter sur des commissions parlementaires spécialisées qui fonctionnent correctement, la supervision des services de renseignement et des budgets étant une condition préalable minimale ;
- de prévoir une supervision parlementaire des mesures d'exception, lesquelles ne doivent pas constituer un obstacle grave à l'exercice des droits constitutionnels fondamentaux.

La résolution prend par ailleurs acte de l'importance croissante accordée à la coopération internationale et aux missions de maintien de la paix et souligne qu'elle « ne doit pas avoir de conséquence négative sur le rôle du parlement dans le processus de décision ». Elle indique en outre que le principe de transparence retardée (la déclassification de matériel confidentiel après un laps de temps fixé par le législateur) est de nature à contribuer à maîtriser l'équilibre entre la confidentialité et l'obligation de rendre des comptes.²

² *Contrôle démocratique du secteur de la sécurité dans les États membres*, Recommandation 1713, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2005, <http://assembly.coe.int/>.

Au sein des organisations intergouvernementales, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) constitue un allié de poids dans la lutte contre la corruption. Composée de trente pays industrialisés, l'OCDE a rédigé en 1997 une Convention sur la lutte contre la corruption qui, à ce jour, a été adoptée par 38 pays. Elle dispose en outre d'un groupe de travail contre la corruption, présidé par le professeur suisse Mark Pieth. Plusieurs pays de l'OCDE ont appliqué les lois anticorruption fondées sur cette convention, avec des résultats substantiels. C'est ainsi que l'Allemagne a adopté une loi anticorruption en 1999 et y a donné une suite énergique. L'entreprise d'électronique Siemens a été poursuivie pour avoir payé des pots-de-vin d'un total de 1,3 milliard d'euros dans plus de cinquante pays, dont un versement personnel au président nigérian Sani Abacha. En décembre 2008, l'enquête relative aux caisses noires (« schwarze Kassen ») de Siemens a débouché sur une amende de 395 millions d'euros. La convention de l'OCDE a également facilité la prise de mesures complémentaires dans d'autres pays. Une enquête analogue menée aux États-Unis a entraîné une amende de 800 millions de dollars et, en 2004, l'Italie a interdit à Siemens pour un an de conclure des contrats avec des entités publiques.

Enfin, les professionnels de la défense peuvent représenter un puissant allié, sur le plan intérieur, à l'appui d'un contrôle parlementaire efficace. Les personnels de défense ne prendront pas à la légère la qualité et la durabilité du matériel qu'ils acquièrent, ces facteurs pouvant devenir une question de vie ou de mort pour leurs collègues participant aux opérations. En outre, les procédures d'autorisation et de suivi sont réglementées avec soin, généralement dans les moindres détails, et elles exigent des signatures à tous les échelons du processus d'acquisition. La plupart des ministères de la Défense disposent d'un bureau spécial chargé d'examiner minutieusement ce processus en vue de déterminer d'éventuelles fraudes. Ces bureaux ont besoin d'un poste indépendant extérieur à la chaîne hiérarchique et lié aux services de l'inspecteur général. Celui-ci devrait disposer d'un lien fort avec le parlement, qu'il convient de consulter au sujet de sa nomination.

Contrôle de l'industrie de défense et des exportations d'armes

Il arrive souvent que les parlements appliquent un contrôle beaucoup plus strict aux acquisitions nationales qu'aux ventes à l'étranger. D'une part, c'est logique dans la mesure où les acquisitions nationales font intervenir le parlement, qui alloue les deniers publics, en tant que partie directement intéressée. D'autre part, les mesures d'incitation économique sont davantage axées sur le développement industriel que sur le contrôle lorsqu'il s'agit de recruter des experts. Les parlementaires ont légitimement à cœur de préserver les emplois dans un secteur industriel aussi novateur, privilégiant technologie de pointe et main-d'œuvre qualifiée. À l'exception des États-Unis, aucun pays ne dispose d'un marché intérieur suffisamment vaste pour assurer la pérennité d'une industrie de défense viable ; les marchés d'exportation ou les accords de production multinationaux sont donc nécessaires pour permettre le maintien en activité des entreprises. Or, depuis plus de dix ans, la diminution des budgets de défense dans la plupart des pays occidentaux a donné lieu à une concurrence accrue sur les marchés des pays tiers. La crise économique actuelle ac-

centue encore l'urgence en la matière. Les gros contrats de défense étant rares – mais aussi, une fois décrochés, synonymes d'années de travail pour l'industrie et d'emploi garanti pour des électeurs –, certaines autorités sont enclines à fermer les yeux lorsqu'une transparence pleine et entière et des pratiques exemplaires risquent de faire obstacle à l'obtention d'alléchants contrats. Plusieurs cas récents ont cependant amorcé une inversion de tendance à cet égard (voir l'encadré 18.3).

Un élément positif est que l'industrie elle-même a entrepris de s'attaquer à la question de la corruption. En juillet 2006, l'industrie européenne de l'aéronautique et de la défense a annoncé la création d'un groupe de travail industriel international consacré à la lutte contre la corruption. Ce groupe, censé rassembler initialement toutes les entreprises de défense européennes et les associations nationales du secteur de la défense, devrait ensuite s'ouvrir aux entreprises de défense d'autres pays. Le même jour, la constitution d'un Forum anticorruption des industries de défense du Royaume-Uni a été annoncée. Ces instances fonctionneront-elles ? Cela reste à voir. Le Rapport sur le développement dans le monde 1997 indiquait que, dans les pays industrialisés, 15 pour cent de toutes les entreprises devaient payer des pots-de-vin pour conserver leurs activités. Ce chiffre atteignait 40 % en Asie et 60 % dans la Fédération de Russie. La réduction de la corruption dépendra de la persévérance des gouvernements et des parlements, en particulier compte tenu du fait qu'à l'extérieur de l'Europe et des États-Unis, de nombreuses personnes haut placées tablent sur la perception de pots-de-vin en échange de leur participation à des accords commerciaux. En conséquence, la corruption ne diminuera qu'en cas de risques élevés pour les fournisseurs et pour les acheteurs. Les entreprises concurrentes pourraient y contribuer en serrant les rangs autour du respect d'un code de conduite. Les parlements peuvent certainement jouer un rôle constructif à l'appui de cette tendance.

Réflexions finales

Le passage en revue des cas de corruption récents met en lumière la nécessité persistante de la transparence, ainsi que le rôle important – et les limites – du contrôle parlementaire. Dans plusieurs cas, le pouvoir exécutif a fait valoir avec succès (peut-être de façon ponctuelle) que les intérêts supérieurs de l'État primaient sur le souhait des parlements d'agir plus fermement. L'action parlementaire a néanmoins eu un impact. Les entreprises industrielles sont de plus en plus réticentes à même envisager le recours à la corruption. Et globalement, les gouvernements et les parlements ont uni leurs forces face à cette question. Le scandale Lockheed (voir l'encadré 18.3) et un dossier impliquant General Electric ont amené les États-Unis à adopter la loi sur les pratiques de corruption à l'étranger (Foreign Corrupt Practices Act) en 1977 – puis à faire pression sur les autres gouvernements pour qu'ils fassent de même afin de rétablir l'égalité des conditions de concurrence. Les parlementaires ont en outre souvent dirigé des initiatives nationales visant à transposer la Convention de l'OCDE en droit national. Et les assemblées interparlementaires telles que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN continuent de jouer un rôle moteur pour faire avancer la coopération et les normes internationales au service de la lutte contre la corruption.

Encadré 18.3. Exemples choisis de cas de corruption majeurs dans le cadre de ventes à l'étranger

Le cas récent le plus visible de corruption autorisée concerne les relations de British Aerospace Systems (BAE), quatrième entreprise de défense mondiale par ordre d'importance, avec l'Arabie saoudite. En 2003, le journal *The Guardian* a révélé que BAE avait versé, au cours des vingt dernières années, avec l'accord tacite des Cabinets britanniques successifs, des pots-de-vin atteignant plusieurs millions à de hauts responsables saoudiens et aux membres de leurs familles en échange de contrats de défense lucratifs. Après enquête, le Serious Fraud Office (service britannique chargé de la répression des fraudes graves) a découvert l'existence chez BAE d'une caisse noire de 60 millions de livres sterling pour des « services de soutien », et il a établi qu'un milliard de livres sterling avait été transféré sur les comptes bancaires suisses de deux intermédiaires liés à la famille royale saoudienne. Or, le procureur général a arrêté l'enquête, indiquant au parlement en décembre 2006 que l'Arabie saoudite avait évoqué la possibilité de représailles sous la forme d'une suspension de la communication d'informations concernant d'éventuels attentats terroristes au Royaume-Uni. Le premier ministre Tony Blair a appuyé cette décision.

De tels cas se sont également produits lors de ventes à des pays de l'OTAN. Au milieu des années 1970, les Pays-Bas ont été confrontés, de la part de Lockheed, à une tentative de trafic d'influence dans le cadre de l'acquisition d'un nouvel appareil militaire. À sa demande, Lockheed a versé 1,1 million de dollars au prince Bernhard, mari de la reine Juliana. Une commission d'enquête indépendante a conclu à un comportement « répréhensible », mais étant donné la menace de crise constitutionnelle (abdication possible de la reine), le gouvernement, à l'issue d'une consultation avec les responsables du parlement, s'est limité à mettre un terme aux fonctions du prince en tant qu'inspecteur général des forces armées. À peu près à la même période, alors que les Pays-Bas étaient sur le point d'acheter des F-16 aux États-Unis, un agent lié à Dassault a été soupçonné de tentative de corruption auprès d'un parlementaire, mais l'affaire n'a pas été portée devant la justice.

L'Inde est un bon exemple de pays qui a considérablement souffert de la corruption mais qui a également pris d'importantes mesures sur le plan législatif. L'achat d'avions Jaguar au Royaume-Uni en 1978 et les grands contrats conclus dans les années 1980 pour l'acquisition de canons d'artillerie Bofors, d'avions Mirage 2000 et de sous-marins HDW ont tous entraîné des rejets de corruption, même s'ils répondaient théoriquement aux besoins de la défense.

En réaction à ces affaires, une personnalité à l'intégrité irréprochable a été nommée en 2001 en vue d'instaurer dans le fonctionnement du ministère de la Défense une certaine transparence et une certaine responsabilité devant l'opinion publique. Le gouvernement a publié des instructions imposant aux fournisseurs étrangers de déclarer les services à rendre par leurs représentants et la rémunération à leur verser sous forme d'honoraires ou de commissions ou sous toute autre forme. En 2006, la Defence Procurement Procedure (DPP) a imposé des obligations d'enregistrement et des sanctions qui ont eu pour effet d'enlever tout attrait au recrutement d'intermédiaires – qu'ils soient indiens ou étrangers – pour la promotion de contrats de défense. (Il faut toutefois noter qu'en avril 2008, aucun représentant indien autorisé n'avait encore été enregistré dans le cadre de ces instructions.) Le DPP énonce par ailleurs trois principes essentiels : clause relative aux contreparties, pas d'acquisition auprès d'un fournisseur unique, et obligation de transfert de technologies dans tous les gros contrats. En 2008, le ministre de la Défense Antony a également informé le parlement d'autres mesures visant à prévenir la corruption et à garantir la transparence, dont un « pacte d'intégrité » liant le gouvernement pour tous les

contrats d'un montant supérieur à 3 milliards de roupies, une prise de décision collégiale pour les grandes décisions intervenant dans le processus d'acquisition, une transparence accrue dans la conduite d'essais sur le terrain, et l'imposition de règles régissant les entretiens avec les fournisseurs avant la soumission des offres.

Sources : Parthasaraty G., *The Era of Corruption*, 28 mars 2001, www.rediff.com ; A.K. Antony, ministre de la Défense, dans une réponse écrite à la Rajya Sabha. Voir www.thaindian.com (22 avril 2008).

Les parlements et parlementaires se sont vu confier par leurs concitoyens une mission sacrée consistant à prendre la direction des efforts de lutte contre la corruption. Et si un long chemin a été parcouru ces dernières années, de nombreuses autres difficultés subsistent. Les parlementaires peuvent contribuer à les surmonter en veillant à ce que les commissions de défense et les cours des comptes soient dotées de pouvoirs suffisants pour assurer un contrôle efficace. Ils peuvent s'employer à développer les capacités requises pour l'exécution de ces mandats, en termes d'effectifs, de budget, d'accès à l'information et de recrutement d'experts externes. Les membres des commissions de défense peuvent démontrer des qualités de direction en développant leurs connaissances professionnelles et en faisant preuve d'esprit civique et d'indépendance vis-à-vis des partis pour ce qui est des questions de sécurité nationale – qui, fondamentalement, touchent à la survie de l'État. Ce faisant, ils peuvent œuvrer avec courage à garantir la transparence en matière de défense tout en veillant à la protection des secrets d'État légitimes. Et à tous ces égards, ils peuvent accroître leur efficacité en cultivant, sur les plans intérieur et international, un réseau d'alliés ayant pour intérêt commun de lutter contre la corruption et d'aider leurs pays à devenir des démocraties prospères et sûres.

Chapitre 19

Rôle des institutions d'ombudsman

Au cours de ses 200 ans d'histoire,¹ l'institution d'ombudsman (ou médiation) a fait la démonstration de son utilité dans les démocraties, qu'elles soient matures ou en devenir. Elle n'est certes pas l'instrument principal de lutte contre cette activité criminelle qu'est la corruption mais, à condition d'être bien conçue, soutenue par une volonté politique puissante et dotée d'un personnel expérimenté et motivé, elle peut être un outil efficace dans le cadre d'une stratégie de prévention, de neutralisation et d'éradication de la corruption dans le secteur de la défense.

La fonction d'ombudsman dans le secteur de la défense

Dans son interprétation moderne, la principale fonction de l'ombudsman consiste à « protéger la population contre les violations de droits, les abus de pouvoir, les erreurs, la négligence, les décisions injustes et la mauvaise gestion afin d'améliorer l'administration publique, de rendre l'action du gouvernement plus transparente et de responsabiliser le gouvernement et ses agents envers les citoyens ». ² L'essence de cette explication, adoptée par les démocraties matures, est que l'ombudsman est indépendant de l'organisation faisant l'objet des réclamations du public. L'institution d'ombudsman est donc créée par la loi et l'ombudsman est nommé par le pouvoir législatif, dont il est l'agent. Un des arguments en faveur de ce dispositif est qu'il contribue à garantir l'indépendance de l'ombudsman qui, à défaut, pourrait hésiter à critiquer l'action d'instances chargées du pouvoir exécutif. En tant qu'agent de la composante législative d'un État, l'ombudsman fournit un service direct aux citoyens mais il joue aussi un rôle dans le contrôle législatif des organismes relevant de sa compétence. Puisque l'ombudsman ne peut que formuler des recommandations et n'a donc pas le pouvoir de contraindre les autorités exécutives et judiciaires à prendre des mesures concrètes, son rôle est cohérent avec le principe de séparation des pouvoirs. ³

Il s'agit là du cœur même du concept original, qui, appliqué à la défense, voit dans le protecteur public (ou ombudsman militaire) celui qui protège les droits du personnel mili-

¹ Frank Orton, ancien ombudsman des droits de l'homme pour la Bosnie-Herzégovine et ancien ombudsman suédois, explique qu'en octobre 1713, le roi de Suède a signé une ordonnance créant la charge d'Ombudsman suprême du roi, dont la mission était de veiller à ce que les juges, militaires et fonctionnaires suédois observent les lois nationales et les règles régissant leur activité.

² Institut international de l'ombudsman, cité sur : www.law.ualberta.ca/centres/oi/.

³ Commentaire extrait du *Model Ombudsman Act for the State Governments* rédigé par l'Association des ombudsmans américains, www.abanet.org/adminlaw/ombuds/usoamodel1.html.

Encadré 19.1. Définition du terme « ombudsman »

Librement traduit, « ombudsman » signifie « défenseur du citoyen » ou « représentant du peuple ». Ce terme est utilisé partout dans le monde pour désigner les hommes ou les femmes titulaires de cette fonction. Par souci de neutralité, certains préfèrent toutefois parler d'« ombuds » ou d'« ombudsperson » (voir www.usombudsman.org). De nombreux autres termes sont employés pour décrire la fonction d'ombudsman. Par exemple, dans les pays anglophones, les appellations vont de *parliamentary commissioner for administration* (commissaire parlementaire pour l'administration) (Sri Lanka, Royaume-Uni) à *public protector* (protecteur public) (Afrique du Sud) en passant par *investigator-general* (enquêteur général) (Zambie). Dans un certain nombre de pays, la protection des droits de l'homme est une des principales fonctions de l'ombudsman, ce que reflète souvent sa désignation. Citons par exemple la *National Commission of Human Rights* (commission nationale des droits de l'homme) au Mexique, le *Civil Rights Protector* (protecteur des droits civils) en Pologne, le *Human Rights Ombudsman* (Ombudsman des droits de l'homme) en Slovénie et le *Parliamentary Commissioner for Human Rights* (commissaire parlementaire pour les droits de l'homme) en Hongrie.

Source : Bolme Petter, *International Overview of the Ombudsman Concept*, Global Reporting Sweden AB, Stockholm, 2008, 4.

taire et met en avant le constitutionnalisme démocratique au sein des forces de défense. Il est important de souligner que les variations telles que l'« ombudsman interne » ou l'« inspecteur général », lesquels ont tous les deux des fonctions d'ombudsman mais sont désignés par le chef de l'institution, s'écartent du concept d'origine. Elles peuvent avoir un effet positif sur le bon fonctionnement de l'institution mais ne constituent pas des alternatives valables. Des administrations caractérisées par des cultures organisationnelles différentes ont introduit des versions modifiées du concept d'ombudsman d'origine, avec des degrés de succès divers. La connaissance des concepts de base et de leurs mécanismes spécifiques de mise en œuvre facilite l'établissement d'une institution d'ombudsman adaptée à la stratégie de renforcement de l'intégrité nationale et institutionnelle.

La création d'une institution d'ombudsman de la défense vise à traiter deux problèmes essentiels de la défense dans une démocratie libérale (ou à tendance libérale) : maintenir les relations entre la société civile et ses institutions militaires sous le contrôle civil approprié et, en même temps, protéger les droits de l'homme et les droits sociaux du personnel de la défense. Par conséquent, la question classique dans les relations entre civils et militaires, celle de savoir « qui protégera les protecteurs ? », en rejoint une autre, qui est de savoir « comment protéger les droits des protecteurs en tant que citoyens en uniforme ». Les problèmes, que ces deux questions englobent, sont corrélés non seulement sur le plan conceptuel mais aussi en tant que stratégie et politique de développement de la société et de la défense.

Le rôle internationalement reconnu de l'ombudsman consiste à enquêter et à recommander des solutions. La création d'une telle fonction, cependant, ne doit pas être vue

comme une menace pour une quelconque autorité existante.⁴ Le champ d'activité d'un ombudsman militaire dépendra dans une grande mesure de l'intention, de l'influence et de la nature d'un environnement de défense évolutif. Il est peu probable qu'il devienne « incontrôlable ».⁵ La corruption, dans ses multiples formes et manifestations, peut apparaître d'un bout à l'autre du spectre des relations entre civils et militaires. Dès lors, un « ombudsman » doit avoir la responsabilité et la capacité d'aborder tous les problèmes graves entre civils et militaires. Il est par ailleurs intéressant de noter que, dans un certain nombre de pays, la création de cette fonction s'est traduite par des évolutions remarquables de la conduite et du comportement du personnel militaire dans l'exécution de ses missions et responsabilités.

Modèles d'institutions d'ombudsman

D'une façon générale, les institutions d'ombudsman se répartissent en deux groupes : les « classiques » et les « organisationnelles ». Mais l'évolution est constante au sein de chaque groupe et les lignes de démarcation se déplacent rapidement⁶. Le secteur de la défense est toutefois différent, aussi bien en tant que politique gouvernementale qu'émanation de la société. C'est pourquoi il existe différents types d'institutions d'ombudsman dans la défense, avec des tâches et des pouvoirs très divers. Dans la pratique, il est possible de distinguer trois modèles principaux : l'ombudsman classique, l'ombudsman institutionnel puissant et l'ombudsman organisationnel faible.

En rappelant le prémisses fondamental du management selon lequel « ce qui est mesuré est ce qui est fait », le pouvoir de l'ombudsman est examiné ici comme composant des processus de surveillance et d'évaluation de la gouvernance de la défense, en particulier dans la formulation et la mise en place de la politique de défense.

Le modèle classique de l'ombudsman dans le domaine de la défense

Ce modèle est basé sur l'hypothèse que, dans toute démocratie parlementaire, le parlement est l'autorité nationale suprême. Le parlement seul prend toutes les décisions finales concernant les questions de défense, y compris celles qui concernent l'affectation des ressources et l'institutionnalisation des mécanismes de contrôle tels que le contrôle budgétaire, l'audition des requêtes, la soumission des problèmes dans le cadre d'audiences parlementaires, etc. Ces mécanismes peuvent aussi inclure un protecteur public ou un ombudsman militaire qui, d'une part, protège la main-mise du parlement et de la société sur la politique de défense nationale et met en avant le constitutionnalisme démocratique

⁴ Dans bien des cas, de telles activités sont jugées contraires à la subordination militaire et l'on considère, à tort ou à raison, qu'elles érodent l'autorité et le leadership militaire ou politique.

⁵ Mokgobu Phasoane, « Determining a Role for a Military Ombudsman in the South African National Defence Force » in *African Security Review*, 8:1, 1999, <http://www.iss.co.za/ASR/8NO1/Determining.html>.

⁶ Selon les documents publiés par l'Association des ombudsmen (TOA), organisme de coordination américain. Consulter également le site Web de l'ombudsman des forces canadiennes, www.ombudsman.forces.gc.ca.

au sein de la force de défense et, d'autre part, défend les droits du personnel militaire en tant qu'humains, citoyens et membres de l'organisation militaire. L'encadré 19.2 donne un exemple d'ombudsman classique dans la défense en Norvège.

Malgré certaines variations dans la dénomination, les institutions d'ombudsman classiques partagent quelques caractéristiques essentielles :

- Pour protéger les droits de la population, *la fonction d'ombudsman est créée par la loi* et l'ombudsman est *nommé par le corps législatif*, qui instaure des dispositifs de protection juridique puissants pour assurer son indépendance et la confidentialité des dossiers.
- L'ombudsman dispose d'un *pouvoir d'enquête* afin de déterminer si le gouvernement, y compris le ministère de la Défense, accomplit ses fonctions de manière contraire à la loi ou aux normes morales publiques.
- L'ombudsman *fait des propositions et émet des recommandations* à l'intention du gouvernement pour que des changements soient apportés ou que des actions (y compris en justice) soient intentées afin d'éliminer les activités inéquitables et incorrectes au sein des institutions.
- Il ou elle *rend publics* les résultats de ses activités et utilise la *pression* d'organismes non gouvernementaux et des médias pour obtenir des mesures correctives de nature administrative ou législative.

Encadré 19.2. Modèle classique de l'ombudsman dans le domaine de la défense en Norvège

Un exemple d'ombudsman *classique* est l'ombudsman parlementaire des forces armées norvégiennes, premier ombudsman militaire parlementaire au monde, institué en 1952. L'ombudsman et la commission de l'ombudsman sont des organes du parlement norvégien et des composantes de ses activités de surveillance et de supervision. L'ombudsman protège les droits de tous les membres, actuels et anciens, des forces armées. Toute personne qui estime avoir été traitée de manière incorrecte, injuste ou déraisonnable, peut soumettre son cas à l'ombudsman. La commission de l'ombudsman est tenue de remettre un rapport annuel au parlement mais peut à tout moment lui soumettre une question. L'ombudsman fait office de conseiller du parlement et du ministère de la Défense pour toutes les questions relevant de sa compétence. Dans son rôle de mécanisme de surveillance militaire indépendant, la commission de l'ombudsman inspecte les unités militaires stationnées sur le territoire national et à l'étranger. L'ombudsman soumet des rapports d'inspection et les recommandations correspondantes au ministre de la Défense et au chef d'état-major de la défense.

L'ombudsman peut de sa propre initiative examiner toute question ou prendre des mesures concernant tout sujet porté à son attention. Il a le pouvoir de traiter des affaires concernant toutes les autorités, a accès à tous les documents et informations et peut entendre des témoins et des experts. L'ombudsman est impartial et indépendant du ministre de la Défense, du ministère de la Défense et des autorités militaires.

Source : Site web de l'ombudsman norvégien des forces armées, www.ombudsmann.no/mil/english.asp.

Dans tous les cas, l'institution d'ombudsman doit être impartiale, non partisane et apolitique. Cependant, l'ombudsman est inévitablement un acteur de l'arène politique.⁷ Il ou elle est en mesure d'initier des réponses politiques, y compris par l'introduction de nouveaux textes de loi ou amendements, de recommander l'annulation de nominations politiques, de mettre en lumière des pratiques politiques ou administratives illégales et de lancer des réformes institutionnelles sectorielles ou structurelles. La critique d'un ministère, ou d'une autre autorité publique, représente une critique contre le parti ou la coalition au gouvernement et peut être exploitée en bien ou en mal par l'opposition.⁸

Le pouvoir de l'ombudsman *classique* quant à la création de l'identité et de l'intégrité militaire nationale ne consiste pas seulement à examiner des cas personnels de violation de différents droits. Le rôle de l'ombudsman dans le développement de l'intégrité peut être considérable si il ou elle réussit à influencer le processus politique au stade de la formulation de la politique, à renforcer la légitimité de sa mise en œuvre et à fournir à la société des informations sur les résultats atteints. L'ombudsman aura un rôle clé pour la société et les forces armées si il ou elle contribue à créer un environnement de confiance et de soutien mutuel.

Le modèle institutionnel (organisationnel)

Le concept original d'ombudsman repose sur l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif. D'un point de vue historique, au cours des deux derniers siècles, la plupart des organismes gouvernementaux des démocraties se sont conformés au modèle et au rôle de l'ombudsman authentique en établissant des procédures internes pour la gestion des réclamations de leurs employés. Le concept classique a été modifié en ce qu'il a été étendu à des « ombudsmans » nommés par les chefs des services ou des organismes susceptibles de faire l'objet de réclamations. Cette forme de médiation est parfois considérée comme une alternative à l'institution classique de l'ombudsman, instituée dans le but de garantir la responsabilité d'organisations complexes comme la défense. Ces alternatives sont mises en place afin de répondre à des besoins spécifiques de l'organisation et leurs pouvoirs et attributions sont définis en conséquence. Elles partagent quelques caractéristiques communes qui illustrent clairement leurs spécificités et leurs limites :

- Ces ombudsmans sont mis en place à partir de règles définies par le ministre de la Défense, ce qui signifie qu'ils ne jouissent pas des protections légales puissantes et l'autonomie qu'assure une législation spéciale. Dans certains cas, ils ne sont mentionnés que comme un élément de l'architecture ministérielle.
- Ils sont nommés par le ministre de la Défense et ne rendent compte qu'à lui ou à elle, sans accès direct au corps législatif.

⁷ Dans ce cas, l'arène politique comprend les partis politiques, les institutions politiques comme le parlement, le gouvernement, la présidence, les organisations non gouvernementales et les procédures formelles et informelles, légales et illégales, utilisées pour interagir dans l'arène.

⁸ Bizjak Ivan, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Political Angle*, Copenhague, avril 2005.

- En tant qu'employés du ministère de la Défense, ils font partie de la chaîne de commandement ministérielle, avec tous les avantages et limites qui en découlent.
- Leurs rapports, constats et recommandations portent habituellement la mention « Réservé à l'administration », voire niveau supérieur de classification.
- Ils essaient de résoudre les problèmes de manière si possible informelle et ils ont la capacité d'enquêter et de formuler des recommandations au besoin, mais suivant l'ordre militaire établi.

Les analystes et spécialistes ont des opinions divergentes sur l'utilité de ce concept modifié. Un point de vue est que l'ombudsman *institutionnel* est un concept qui dénature l'idée originale et s'éloigne des objectifs recherchés. De toute évidence, l'ombudsman institutionnel n'a pas le statut, le pouvoir et les capacités d'exécution du modèle classique. La vue opposée est que l'existence de nombreux postes et bureaux classiques et institutionnels ayant des fonctions d'ombudsman a créé une couche supplémentaire de contrôle et de transparence dans les organismes exécutifs.

En outre, l'expérience de plusieurs pays à différents stades de maturité démocratique ou de développement de l'institution de défense fournit des éléments permettant de distinguer des versions « puissantes » ou « faibles » du modèle d'ombudsman institutionnel.

Ombudsman institutionnel puissant

Dans la version « puissante » de l'ombudsman, l'objectif suprême est de créer un *bureau* efficace et crédible, l'accent étant mis sur le *bureau*. Les principales qualités de ce bureau sont l'indépendance et l'impartialité, la confidentialité et les capacités (normatives mais aussi en termes de ressources et de personnel) d'effectuer des examens et des enquêtes crédibles. Dans ce modèle, l'initiative et les responsabilités appartiennent à l'ombudsman, qui ne doit pas attendre que le « client » (soldat, officier, employé civil ou parent) contacte le bureau mais qui doit surveiller, étudier, analyser et enquêter de sa propre initiative, ainsi que sur demande ou sur ordre spécial.

Pour être puissant, un ombudsman institutionnel de la défense doit avoir été institué par la loi avec pour mission d'exercer un contrôle et de renseigner sur : 1) la politique de défense, prise dans son ensemble ; 2) la gestion des ressources de défense ; 3) l'action des forces armées ; et 4) l'éthos, les droits et les libertés du personnel. L'encadré 19.3 présente un exemple inspiré de l'expérience des Pays-Bas. Il doit s'agir d'un bureau grand et puissant, généralement dirigé par un inspecteur général, placé à l'extérieur du système de commandement militaire et rendant compte directement au ministre de la Défense. La totalité du personnel militaire et civil, ainsi que toutes les fonctions exécutées par le ministère de la Défense et les forces armées, doivent relever de sa supervision. L'inspecteur général peut effectuer des enquêtes et formuler des recommandations en réponse à des ordres, en réagissant à certains signaux ou de sa propre initiative. Le bureau est doté d'un pouvoir considérable et il existe une corrélation évidente entre sa capacité à vérifier les faits et sa crédibilité dans son domaine.

Encadré 19.3. L'inspecteur général en tant qu'ombudsman institutionnel puissant

Un bon exemple d'ombudsman institutionnel puissant est l'inspecteur général des forces armées néerlandaises. Il travaille en dehors de la chaîne de commandement et rend compte directement au ministre de la Défense. Ses fonctions sont les suivantes : informer le ministre et formuler à son intention des recommandations, sur demande ou de sa propre initiative, concernant des questions liées aux forces armées, en plus de lancer des enquêtes, ou de jouer le rôle de médiateur et d'arbitre, sur des questions liées à des membres (ou d'anciens membres) des forces armées, qui lui sont soumises par écrit par, ou pour le compte de, la personne en question ou son parent. Ses fonctions comprennent le conseil, la médiation à des stades ultérieurs de la procédure, la mise en réseau et la communication des problèmes aux personnes susceptibles de les résoudre. Les deux principes de sa fonction sont l'indépendance et la confidentialité. L'inspecteur général possède des pouvoirs d'enquête étendus, dont le droit d'accéder à tout site ou document appartenant aux forces armées, ainsi que le pouvoir de convoquer à une audition tout membre des forces armées.

Source : Ombudsman de la défense nationale et des forces canadiennes, Allons de l'avant : Modèles d'ombudsman.

Dans le concept du ministère de la Défense intégré, où le personnel de l'administration et de la défense est intégré sur le plan organisationnel et fonctionnel sous le leadership et le contrôle partagés d'un administrateur civil de haut rang et d'un chef d'état-major de la défense, le rôle et les responsabilités du bureau de l'inspecteur général sont beaucoup plus étendus que ceux de l'ombudsman, qui se concentre principalement sur les réclamations des personnes. Un tel mode d'administration de la défense s'appuie sur une distinction conceptuelle claire entre les fonctions politiques, de gestion et de commandement et une intégration maximale de l'expertise civile et militaire. Pour travailler correctement, un tel système a un besoin vital de contrôles et d'équilibres internes afin de garantir la qualité du conseil et de la relation entre civils et militaires. Pour relever un tel défi, en plus de ses fonctions principales consistant à s'assurer qu'aucune personne ne subit une injustice lorsqu'elle sert les forces armées ou travaille pour le ministère de la Défense, l'inspecteur général joue le rôle de bureau « d'audit indépendant interne ». Une telle extension du modèle d'ombudsman est extrêmement utile pour prévenir et combattre la corruption, en particulier dans des domaines sensibles comme l'acquisition de matériel de défense, l'affectation des ressources et le management. Sur le plan organisationnel et en termes de ressources, il doit s'agir d'un bureau bien doté et très compétent, placé à l'extérieur de la chaîne de commandement militaire et sous l'autorité directe du ministre de la Défense.

Ombudsman institutionnel faible

Dans sa version « faible », l'ombudsman institutionnel *aide le client* à développer, puis à appliquer ses propres méthodes pour résoudre les problèmes. La charge de la preuve incombe au « client » (soldat, officier, employé civil, entité commerciale, citoyen, etc.). Il s'agit d'un concept très déformé de l'ombudsman, qui ressemble plus à un « bureau des doléances » purement administratif qu'à une institution de défense de la démocratie et

Encadré 19.4. Le modèle d'ombudsman institutionnel « faible »

Un exemple d'institution « de type ombudsman » est l'*Inspectorat du ministre de la Défense* de la République tchèque (que l'on retrouve aussi dans d'autres pays autrefois membres du Pacte de Varsovie). Il s'agit du corps suprême d'inspection interne du ministère de la Défense, chargé de l'exécution des opérations d'inspection au sein des forces armées tchèques, à l'exception de l'inspection des activités financières. L'inspectorat coopère avec les autorités d'inspection au niveau national, comme le Bureau supérieur de contrôle de la République tchèque, le Défenseur public des droits – Ombudsman, avec des autorités tchèques ayant un pouvoir de poursuite criminelle et avec l'Autorité de sécurité nationale. L'inspectorat coordonne la stratégie de lutte contre la corruption au sein des forces armées et assure la coordination de la mise en œuvre des mesures anticorruption. Il est également responsable des enquêtes sur les causes des accidents aériens. À sa tête se trouve un directeur qui rend compte au ministre de la Défense.

Source : Site web du ministère de la Défense de la République tchèque, www.army.cz/scripts/detail.php?id=7152.

des droits de l'homme. Il a une certaine utilité pour le personnel de la défense et peut jouer un rôle dans la lutte contre la corruption, mais il présente un intérêt limité du point de vue de l'évolution de la défense vers une institution efficace, démocratique, transparente et responsable, d'une société de citoyens libres et actifs et du parlement en tant que centre du développement démocratique et de contrôle de l'exécutif « au nom du peuple ». Les fonctions caractéristiques de ce modèle se limitent souvent au « bilan », à l'écoute, à la fourniture d'informations, au recadrage des questions, à l'orientation, au conseil, à l'étude de problèmes, à la médiation officielle, à la proposition de changements de certaines pratiques ainsi qu'à la surveillance et à l'indication des tendances aux instances plus élevées.⁹

Il existe des différences dans l'application spécifique de ce modèle mais une caractéristique revient à chaque fois : la mission de l'ombudsman est de garantir que les autorités publiques répondent à l'exigence de licéité de l'administration licite et de respect des droits individuels des citoyens.¹⁰

⁹ Ce sont les « dix points » mentionnés dans la documentation de l'*Association des ombudsmans*.

¹⁰ Lunn Michael, *The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen – Developing the Ombudsman Concept*, discours tenu à l'occasion du 50^e anniversaire de l'institution de médiation danoise, 1.

Rôle de l'ombudsman dans le développement de l'intégrité et la réduction des risques de corruption dans le secteur de la défense

La corruption est l'antithèse de la bonne gouvernance, que chacun s'accorde à reconnaître comme essentielle au développement économique.¹¹ La vue ancienne et persistante, profondément enracinée dans certaines institutions de défense, est que la corruption « n'est qu'une dépense de plus, normale dans une économie de marché, c'est le prix à payer lorsque l'on veut faire des affaires dans le secteur de la défense. Tout le monde le fait ! ». En réalité, la corruption grève les performances, avec des conséquences à long terme non seulement sur le caractère des forces armées mais aussi sur le pays dans son ensemble. La corruption dans la défense est un des enjeux moraux les plus graves de notre époque. Bien que chaque pays ait ses particularités, la corruption est la cause commune de nombreux échecs spectaculaires dans l'acquisition de matériel de défense, les ventes de biens immobiliers et la gestion immobilière, le recrutement et la révocation des militaires, et même dans certains aspects des réformes structurelles.

Le processus de décision dans la défense prend appui sur et passe par les secteurs politiques, administratifs et militaires où : (1) des experts militaires déterminent les doctrines opérationnelles et les capacités requises ; (2) des responsables civils et des politiques prennent des décisions concernant l'affectation des ressources, l'acquisition de matériel, les ventes d'armes et le développement organisationnel ; et (3) des institutions de défense civiles organisent des appels d'offres et fournissent des services. Chaque secteur dans ce processus est exposé à la corruption.

De plus, d'un point de vue socio-politique, chaque décision potentiellement entachée de corruption prise par un ministre civil pose la question du « coût social de la politique », floute l'image du politique en le faisant passer du symbole de la démocratie à celui de « politicien affairiste », entame la confiance dans la chose militaire et le leadership politique (sans parler des soupçons d'implication de ses collègues militaires) et donne l'impression que chaque parti politique est entouré de son propre « réseau d'entreprises ». Simultanément, chaque implication de l'armée dans des affaires de corruption altère l'éthos interne et le moral des personnes qui portent l'uniforme, le prestige public et la valeur nationale de l'institution de défense. Bref, la corruption détruit la cohésion du système d'intégrité national, y compris son pilier militaire.

John McMillan, ombudsman du Commonwealth et des forces de défense d'Australie, puisant dans sa longue expérience, explique que « la lutte contre la corruption n'est pas la principale fonction, ni même une fonction majeure, des bureaux d'ombudsman. Ils n'ont pas les pouvoirs intrusifs nécessaires, comme ceux d'effectuer une surveillance sous couverture, d'intercepter des appels téléphoniques et d'arrêter des suspects pour les interroger. Ces fonctions demandent aussi beaucoup de ressources et dépassent les capa-

¹¹ Ivan Krastev, un des meilleurs analystes de la transition de la Bulgarie vers la démocratie, a un jour déclaré ce qui suit lors d'un entretien à la télévision : « les fonctionnaires acceptent les pots-de-vin parce qu'ils n'ont aucune raison de ne pas le faire. Les entreprises versent des pots-de-vin parce qu'elles n'ont pas le choix ».

cités de la plupart des bureaux d'ombudsman. Ces bureaux ont bien davantage les deux fonctions centrales suivantes : gérer les réclamations des particuliers concernant des insuffisances dans le processus de décision du gouvernement et la fourniture de services ; et, occasionnellement, lancer de leur propre initiative des enquêtes sur les problèmes systémiques qui se produisent à différents niveaux du gouvernement ou dans des administrations spécifiques ». ¹²

Néanmoins, le rôle de l'institution d'ombudsman dans une approche globale des pratiques de corruption présente les intérêts et offre les possibilités qui suivent :

- L'existence même d'un bureau d'ombudsman et le fait que tout homme ou femme de l'institution de défense a le droit de porter à sa connaissance un problème créé par des décisions ou par leur exécution, est une incitation puissante, pour les personnes détenant un pouvoir politique, administratif ou de commandement, à agir de manière licite et intègre.
- La mise en place, au sein d'une institution de défense, d'un bureau indépendant de la hiérarchie de commandement, donne à tous ceux qui pensent que la corruption est possible ou est déjà une réalité le sentiment qu'il existe une alternative. Le personnel de la défense a désormais le choix et sait que l'obligation de suivre des procédures organisationnelles strictes ne l'oblige pas à garder le silence lorsqu'il est témoin d'actes de corruption.
- Un accès aisé à l'ombudsman permet que soient traités des cas « mineurs » de corruption, qui échappent habituellement aux sanctions judiciaires, administratives ou militaires. Toutefois, ces cas mineurs sont souvent les virus qui finissent rapidement par détruire des systèmes aussi solides que celui de la défense.
- La possibilité qu'a le bureau de l'ombudsman d'examiner tous les processus décisionnels de la défense, c'est-à-dire, concrètement, la plus grande partie du gouvernement, de manière systématique et imprévisible, avec un nombre potentiellement élevé de sources d'information, est un rappel permanent pour toutes les personnes concernées que leur travail est surveillé de l'intérieur et de l'extérieur et que tout signe de corruption, réelle ou potentielle, peut déclencher une alarme à n'importe quel stade des processus de décision ou de mise en œuvre.
- L'accès de l'ombudsman à des documents et installations classifiés est un facteur de dissuasion puissant contre la falsification des documents, preuves et procédures dans des tentatives visant à faciliter la corruption.
- La capacité de l'ombudsman à rendre publics ses travaux et à diffuser sans exception les noms de tous les politiques, militaires et civils impliqués dans des

¹² Notes pour l'allocation de John McMillan lors de la Conférence des Nations Unies sur les mesures anti-corruption, la bonne gouvernance et les droits de l'homme, Pologne, 8-9 novembre 2006.

faits de corruption, ou d'autres activités illégales, incite chaque fonctionnaire à ne pas succomber à la corruption à moins de risquer sa carrière et son honneur.

- Le fait que chaque citoyen, et pas seulement le personnel de la défense, a le droit d'appeler l'attention du bureau de l'ombudsman de la défense crée un important sentiment d'intégrité entre la société (consommateurs de sécurité et parties prenantes de la défense nationale) et l'armée, et c'est là un des piliers de l'intégrité nationale consolidée.

L'ombudsman de la défense joue donc un rôle important dans la bonne santé de l'institution, en améliorant sa gouvernance et son fonctionnement et en développant systématiquement l'éthos et le moral du personnel de la défense conformément aux normes professionnelles les plus strictes, ainsi que la maturité de l'intégrité sociale et nationale. Comme John McMillan l'a souligné, « de nombreux bureaux d'ombudsman se considèrent comme les champions des principes de traitement des réclamations, de la liberté de l'information et de la protection de ceux qui dénoncent les abus. Ce sont des éléments du tissu démocratique qui peuvent renforcer un système de gouvernement tout en faisant barrière et en mettant un frein à la corruption et aux pratiques dommageables ». ¹³

Une utile leçon tirée de l'expérience en matière de lutte contre la corruption un peu partout dans le monde est qu'une stratégie multifacette associant réformes politiques, sociales et économiques d'une part et renforcement de l'intégrité nationale d'autre part a plus de chances d'être efficace que des mesures anticorruption isolées, aussi décisives et cruciales soient-elles. ¹⁴ La création d'une institution d'ombudsman de la défense représente donc un élément important de toute stratégie de lutte contre la corruption. Partout dans le monde, il n'y a pas deux modèles identiques (voir encadré 19.5 pour un exemple de mise en œuvre très spécifique du concept d'ombudsman). Un modèle d'ombudsman ne peut être efficacement mis en œuvre que s'il est personnalisé afin de répondre à la demande qui a conduit à sa création. Toutefois, quelques considérations essentielles tirées de l'expérience positive d'ombudsmans de la défense de différents pays et de différents modèles peuvent être retenues lorsqu'un pays ou une institution de défense souhaite mettre en place son institution d'ombudsman :

- *Vision* : La création d'une fonction d'ombudsman de la défense (ou militaire) doit convaincre la société et l'institution de la défense que les autorités nationales (le parlement, le gouvernement, le chef de l'État et le système judiciaire) fonctionnent d'une manière équitable, efficace, responsable et transparente dans le cadre constitutionnel et conformément aux valeurs morales démocratiques du pays. L'établissement et le maintien d'une confiance mutuelle sont essentiels pour les relations entre civils et militaires dans le pays et pour le secteur de la sécurité nationale. La confiance découle de la foi dans le système et dans sa capacité à

¹³ Ibid.

¹⁴ Stapenhurst Rick et Kpundeh Sahr John, *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, World Bank, Washington DC, 1999.

gérer efficacement la sécurité nationale, l'institution de la défense et tout type de crise.

- *Rôle* : Le rôle de l'ombudsman de la défense doit être de contribuer au renforcement de l'identité et du caractère des militaires, des civils de la défense et du leadership politique de la défense nationale. À cet égard, l'ombudsman joue le rôle de créateur de consensus par le dialogue, le respect mutuel et le partage intensif et inclusif de buts et objectifs communs.
- *Mission* : La principale mission de l'ombudsman est de contribuer à renforcer la crédibilité et l'efficacité du leadership politique, de l'administration et du commandement de la défense puisque la consolidation de l'identité et de l'intégrité nécessite un bilan avéré d'accomplissements. Le bureau de l'ombudsman protège la société dans ses relations avec le ministère de la Défense et les forces armées. Il contribue à corriger les lacunes administratives par un examen indépendant des réclamations relatives aux actions administratives du ministère, il favorise une bonne administration publique, responsable, licite, équitable, transparente et réactive, il aide les gens dans leurs réclamations concernant l'action administrative du gouvernement, il élabore des politiques et des principes de responsabilité, il examine la conformité statutaire des agences, etc. Mais la mission de l'ombudsman n'est pas de se substituer ou de s'opposer aux processus décisionnels du gouvernement, du ministère de la Défense ou des forces armées. L'institution de l'ombudsman est bien plus là pour inciter ces organismes, ainsi que les dirigeants civils et militaires relevant de sa compétence, à prendre conscience de leurs responsabilités vis-à-vis de la société, de l'armée et du personnel civil et à agir de manière raisonnable, et pour s'assurer qu'elles se conforment à la loi et aux meilleures pratiques dans l'administration et respectent l'éthos militaire traditionnel. L'ombudsman de la défense travaille à faire évoluer la structure de la défense nationale vers une organisation partagée qui bénéficie à tous les membres de la communauté.
- *Fonctions et pouvoirs* : Quel que soit le modèle retenu, la fonction principale de l'ombudsman de la défense doit être d'enquêter sur toute réclamation à l'encontre de la fonction publique. Il ne s'agit pas seulement pour lui d'identifier une violation de la loi ou des droits mais de contribuer à établir la cohésion au sein de l'organisation de la défense et de la société. Par cohésion on entend une communauté d'action pour la réalisation d'objectifs communs.

Si les attentes du pays sont importantes, le modèle choisi doit être proche du *type classique*, dans lequel l'ombudsman de la défense a le pouvoir d'enquêter dans toutes les sphères du gouvernement et du secteur public, y compris lorsqu'il s'agit de l'acquisition et de l'utilisation de matériels et de services. Le service dans les forces armées, les questions de relations avec l'étranger, les tribunaux militaires, les réserves nationales de temps de guerre, les services de santé et de loisirs des forces armées, entre autres, entrent dans le champ de

responsabilité de l'ombudsman. La mission principale de l'ombudsman doit être de surveiller et d'assurer le respect des droits constitutionnels et des obligations légales dans tous les secteurs de l'organisation de défense, qu'elles proviennent du ministère de la Défense ou des forces armées, des industries de défense ou de la société civile. L'ombudsman de la défense peut enquêter sur les réclamations au sujet d'actions administratives et sur les questions d'emploi de la force mais ne peut généralement pas examiner des actions liées à des procédures disciplinaires ou à l'octroi ou au refus d'une décoration ou à une récompense à un individu. Sauf circonstances exceptionnelles, il ou elle n'étudie les réclamations des militaires actifs que lorsque tous les mécanismes de doléance internes ont été épuisés.

Si les ambitions du pays sont d'avoir un *ombudsman institutionnel puissant*, ce dernier, pour être efficace, doit jouir de par la loi d'indépendance et d'impartialité et être assuré de la confidentialité de ses travaux ainsi que d'un processus d'examen et d'enquête crédible. Au regard de cette intention, l'ombudsman de la défense doit être en mesure de déclencher des enquêtes, avoir aussi l'obligation d'enquêter sur toute réclamation et être tenu d'enquêter sur tout cas où des personnes mènent des activités illicites à l'intérieur de sa juridiction, prennent des décisions arbitraires ou déraisonnables, ou commettent d'autres erreurs ou actes de négligence dans l'exercice de leurs fonctions.

Les fonctions de l'*ombudsman institutionnel faible* doivent être définies d'une manière qui permette de travailler davantage avec les gens jusqu'à ce que leurs problèmes soient réglés, comblant ainsi le vide entre « le bureau et le client ».

Les différents modèles de pouvoirs d'ombudsman ont pour commun dénominateur les prérogatives suivantes (liste non limitative) :¹⁵ enquêter, à la suite d'une réclamation ou de sa propre initiative, sur tout acte administratif du ministère de la Défense, quelle qu'en soit la finalité ; organiser des conférences, enquêtes, réunions ou études susceptibles d'améliorer le fonctionnement du ministère de la Défense et des forces armées ou de diminuer le risque d'actes administratifs inadmissibles, participer à de telles initiatives ou coopérer dans ce cadre avec les personnes ou autorités compétentes ; faire de telles enquêtes et obtenir l'assistance et les informations requises de toute personne ou unité de défense ; pénétrer sur les lieux de l'unité et les inspecter sans préavis ; assigner toute personne à comparaître, à témoigner sous serment ou à produire des preuves, sous forme de documents ou autres, en rapport avec l'objet d'une enquête ; préserver la confidentialité de toute question relative à des réclamations et enquêtes ; et préparer et gérer un budget pour le bureau de l'ombudsman.

¹⁵ Adopté par l'Association des ombudsmans américains, *Model Ombudsman Act for State Governments* (Dayton, Ohio, février 1997).

Encadré 19.5. Application du concept d'ombudsman à l'amélioration de l'intégrité dans le processus d'acquisition de matériel de défense

Depuis 2006, la Corée dispose d'une administration des programmes d'acquisition de matériel de défense (DAPA, Defence Acquisition Programme Administration). Cette administration a été créée à la suite de problèmes importants d'intégrité et de corruption dans l'acquisition de matériel de défense et sous la pression de la société civile qui demandait une réforme fondamentale pour plus de transparence.

En 2003, un comité spécial a été mis en place pour préparer une réforme fondamentale des procédures d'acquisition de matériel de défense. La DAPA a été créée en janvier 2006 grâce à une nouvelle loi. Elle a été chargée d'améliorer la transparence, l'efficacité, l'expertise et la responsabilité dans le processus d'acquisition et d'approvisionnement de matériel de défense. Elle a été dotée pour moitié de personnel civil, geste très important puisque l'on intervenait ainsi pour la première fois dans ce qui était autrefois la chasse gardée du gouvernement. Le fait d'inviter la société civile à participer à ce processus était aussi une nouveauté majeure en Corée.

Les outils à la disposition de la DAPA comprennent un comité d'exécution des programmes, des pactes d'intégrité, des programmes d'ombudsman et des politiques du vrai « nom ». Trois ombudsmans civils ont été nommés sur recommandations de Transparency International Korea, de l'association PSPD, et de la Commission d'audit et d'inspection. Les principes d'activité de l'ombudsman sont l'indépendance, la continuité, le processus participatif, la transparence et la neutralité. Le groupe d'ombudsmans tient des réunions hebdomadaires, formule des recommandations et des corrections et publie des résultats.

Le système d'ombudsmans DAPA a été le premier en Corée à s'appuyer sur la loi et il s'agit du premier cas de participation de la société civile à la surveillance de l'activité d'acquisition de matériel de défense. Des changements commencent à être apportés aux anciennes pratiques, et la possibilité de coopération a été évoquée.

Les leçons tirées de ce processus sont les suivantes :

1. La participation de la société civile est possible et même importante à chaque stade
2. La surveillance participative externe est cruciale pour le renforcement de l'intégrité
3. L'engagement d'experts est également très important pour l'instauration de la confiance quant aux résultats des enquêtes
4. Une attitude de coopération et de non-confrontation est un facteur clé pour inspirer le changement volontaire
5. Maintenir le changement est aussi important et difficile que l'amorcer.

Source : Fondé sur la présentation de Sung-Goo Kang, secrétaire général de Transparency International Korea et ombudsman représentant l'Administration coréenne des programmes d'acquisition de matériel de défense à la conférence de l'OTAN sur le développement de l'intégrité qui s'est tenue à Monterey, en Californie, du 25 au 27 février 2009.

- *Valeurs*¹⁶ : L'*Indépendance* et l'*impartialité* sont au cœur même de l'institution d'ombudsman – ce sont les fondations sur lesquelles le bureau doit être bâti. L'indépendance est nécessaire pour garantir l'impartialité, réelle ou perçue, et créer des liens étroits entre l'ombudsman et le ministère. L'*intégrité* de l'ombudsman se traduit par son respect constant d'un code de conduite moral ou déontologique strict : son comportement doit convaincre le personnel de la défense que sa loyauté est acquise à l'État et à son système politique démocratique, ce qui protégera ses droits et ses privilèges acquis, lui permettant ainsi d'exercer ses efforts d'une manière positive et responsable. L'ombudsman doit être facile d'accès pour les militaires et fonctionnaires, ainsi que pour les citoyens et les hommes et femmes d'affaires. Il ou elle doit pouvoir accéder à tout camp militaire, division, unité et autre environnement de travail, afin d'obtenir et de consulter tous les documents relatifs au cas examiné, avec la garantie qu'aucun document ne lui sera refusé. La *confidentialité* doit aider l'ombudsman à gagner la confiance de la population vis-à-vis de l'institution. Le rôle du bureau de l'ombudsman nécessite le plus grand *professionnalisme* de l'ensemble du personnel ; son professionnalisme renforce celui des institutions de défense et, plus généralement, du gouvernement. L'ombudsman doit être politiquement neutre ; de plus, il ou elle ne doit pas appartenir à une association officielle ou officieuse au sein de l'organisation qui puisse engendrer un conflit d'intérêt, réel ou perçu, ou compromettre la neutralité de sa fonction.
- *Nomination* : Quel que soit le modèle mis en œuvre, l'ombudsman doit être désigné par des consultations auxquelles sont associés au moins le ministère de la Défense et la commission parlementaire concernée. Un des pouvoirs de cette commission est de demander, non seulement au ministre, mais aussi à la haute hiérarchie et à tout membre du service, de témoigner sur des questions particulières.
- *Dotation en personnel* : Les modèles de dotation en personnel diffèrent selon les bureaux d'ombudsman, notamment en ce qui concerne la question de l'équilibre entre la nécessité de disposer d'un personnel civil indépendant mais aussi de connaissances et d'expériences militaires. Le commissaire parlementaire allemand pour les forces armées a le pouvoir de sélectionner les membres du personnel. Le bureau emploie quelque 60 personnes, dont la moitié de rang moyen supérieur et supérieur, directement concernées par l'examen des questions portées à la connaissance du commissaire.¹⁷ Le bureau de l'ombudsman des forces

¹⁶ Les valeurs peuvent être aussi décrites comme des « normes ». Voir : Association internationale des ombudsmans, *International Ombudsman Association Best Practices* (supplément au Code de déontologie de l'IOA), version 2, 31 mars 2008.

¹⁷ Gleumes Karl, *The Parliamentary Commissioner for the Armed Forces: Her Role in Exercising Parliamentary Control over the Federal Armed Forces and Processing Petitions from Service Personnel*, 17.

australienne emploie uniquement des membres de la fonction publique australienne. Aucun personnel militaire n'intervient dans les travaux du bureau. Aux Pays-Bas, le bureau de l'inspecteur général emploie 16 militaires et 13 civils, les postes d'inspecteur général et de chef de l'état-major étant, à tour de rôle, occupés par chacune des trois armées.¹⁸

- *Transparence et responsabilité* : Il doit exister une obligation d'information de l'autorité détentrice du pouvoir de nomination et du public sur les activités de l'ombudsman. L'ombudsman doit, au moins une fois par an présenter un rapport général sur les activités de son bureau à cette autorité, à d'autres décideurs politiques et au public.¹⁹ On peut ajouter à la liste un éventail de brochures et de fiches d'information à la disposition du public, des guides d'amélioration des pratiques pour orienter les individus et les institutions sur la façon de travailler avec le bureau de l'ombudsman, des rapports d'inspection sur le service au sein du ministère de la Défense et des forces armées, des rapports d'enquête sur les actions administratives du ministère de la Défense et des forces armées, un site web de l'ombudsman et des bulletins électroniques décrivant de récentes études de cas de réclamations résolues lorsque les leçons qui peuvent en être tirées présentent un intérêt pour un plus large public, des affiches expliquant le rôle et les services de l'ombudsman, les présentations de l'ombudsman devant une commission parlementaire, etc.²⁰

Conclusion

Les institutions d'ombudsman constituent l'une des composantes essentielles de la responsabilité « horizontale » des systèmes politique, exécutif et de sécurité de l'État. La désignation d'un ombudsman de la défense doit servir de rempart contre toute action inappropriée de la part des corps politique, administratif ou de commandement de la défense, ainsi que du gouvernement ou de l'administration publique, tout en faisant en sorte que les droits et devoirs du personnel militaire, des employés civils et de la société civile soient conformes aux normes et aux valeurs démocratiques.

La souplesse du modèle d'ombudsman permet de promouvoir de multiples manières l'intégrité dans le secteur de la défense : par des enquêtes, des rapports, des discours publics, des présentations devant le parlement et des réunions avec de hauts fonctionnaires. Dans tous les cas, ce bureau doit être informé et enquêter en toute indépendance au sujet des allégations de prévarication.

¹⁸ Voir le site Web (www.ombudsman.forces.gc.ca) de l'ombudsman des forces canadiennes.

¹⁹ La plupart des bureaux produisent un rapport annuel qui présente les travaux de l'année précédente : nombre d'enquêtes, nombre de cas résolus de manière informelle, cas en cours ou en attente d'enquête, recommandations formulées et leur suivi.

²⁰ Cette liste s'appuie sur l'expérience des bureaux d'ombudsman australien, canadien, allemand, norvégien et américain.

Pour être efficace dans le renforcement de l'intégrité nationale et de l'intégrité de la défense, l'institution d'ombudsman et sa fonction doivent être instituées par la loi, protégées de toute révocation ou censure arbitraire, dotées d'un budget suffisant et d'un personnel non partisan, et facilement accessibles à tous les employés du secteur de la défense et à tous les citoyens. L'institution d'ombudsman obligera ainsi les cadres à respecter ses recommandations et à y donner suite, y compris celles qui concernent le développement de l'intégrité au sein de la défense.

Chapitre 20

L'industrie de défense en tant qu'alliée dans la lutte contre la corruption

Pour qu'un système anticorruption fonctionne efficacement, il faut y associer l'industrie de défense. Les fournisseurs de la défense sont de plus en plus conscients de l'importance de la responsabilité sociale et de la quête de légitimité des entreprises, associées à une plus grande transparence. Ce chapitre présente les politiques d'intégrité de deux grandes entreprises de défense et expose les mesures complémentaires que peuvent prendre les industries de défense et les gouvernements pour renforcer l'intégrité du secteur de la défense.

L'industrie de défense en tant qu'acteur à part entière de la lutte contre la corruption : un point de vue américain

D'aucuns font valoir que, sur certains marchés, la corruption est le seul moyen de faire des affaires. Ce qui voudrait dire que les efforts déployés pour combattre la corruption sont vains et inutiles. Il faudrait accepter, purement et simplement, de payer cette taxe pour faire des affaires. Ce serait ignorer les maux bien réels de la corruption. La corruption détruit la confiance du public dans les gouvernants et les entreprises, elle réduit la qualité des produits et des services achetés avec des fonds publics, et elle porte atteinte au bon fonctionnement du marché libre. Heureusement, ce point de vue perd de sa crédibilité dans le monde interconnecté contemporain, où la corruption à grande échelle – qui finit presque toujours par être découverte – est rendue publique et critiquée au détriment de toutes les parties concernées.

Ces dernières années, l'industrie de défense a été secouée par des allégations de faits de corruption un peu partout dans le monde, ce qui a considérablement miné la confiance dans une industrie fortement tributaire des fonds publics. Il peut donc sembler incongru d'affirmer que les partenariats public-privé constituent le seul moyen efficace de combattre la corruption. En y regardant de plus près, il semble néanmoins logique de s'attaquer au problème de la corruption à la fois sous l'angle du fournisseur – généralement l'industrie de défense – et sous l'angle de l'acheteur – généralement des organismes ou des agents publics.

La présente section porte sur la corruption vue sous l'angle du fournisseur ; l'accent est mis sur les meilleures pratiques adoptées par les grandes entreprises de défense aux États-Unis – *Lockheed Martin* en particulier – pour s'assurer que la conduite des affaires respecte des normes éthiques élevées.

Encadré 20.1. Principes d'autorégulation de la Defense Industry Initiative

1. Chaque signataire dispose d'un code écrit de conduite professionnelle qu'il s'engage à respecter. Ce code définit les valeurs éthiques élevées attendues de tous les membres de l'organisation signataire.
2. Chaque signataire s'engage à informer tous les membres de son organisation des responsabilités personnelles qui leur incombent en vertu de ce code.
3. Les signataires encouragent le signalement en interne de toute violation du code en garantissant qu'un tel signalement ne donnera pas lieu à des représailles.
4. Les signataires sont tenus de s'autoréguler en appliquant des contrôles pour garantir le respect des lois fédérales sur les marchés publics et en adoptant des procédures de divulgation volontaire aux autorités compétentes de toute violation de ces lois.
5. Les signataires conviennent d'échanger leurs meilleures pratiques en matière de mise en œuvre des principes DII ; chaque signataire s'engage à participer au Forum annuel sur les meilleures pratiques.
6. Chaque signataire sera tenu responsable devant l'opinion publique.

Source: *Charter of the Defense Industry Initiative*, Article III: www.dii.org.

La Defense Industry Initiative (DII)

Aux États-Unis, la plupart des grandes entreprises de défense adhèrent à la *Defense Industry Initiative (DII)*. Cette initiative a été lancée en 1986 pour répondre à une érosion de la confiance du public dans l'industrie, résultant de cas de fraudes, de gaspillages et d'abus, qui avaient été détectés dans l'industrie et au sein du département de la Défense et largement médiatisés. Tous les signataires de la DII s'engagent à adopter et à respecter les six principes d'autorégulation présentés dans l'Encadré 20.1.

Les signataires de la DII s'engagent en outre à remplir un questionnaire annuel détaillé concernant leurs programmes et pratiques en matière d'éthique. Les résultats de ce questionnaire sont compilés et communiqués dans le rapport annuel DII sur la responsabilité devant l'opinion publique.¹

Même si les membres de la DII ont chacun leur approche pour ce qui est de respecter ces six principes, au fil du temps et par un partage des meilleures pratiques, les programmes d'éthique des grandes entreprises de défense américaines en sont venus à intégrer certains éléments communs.

Éléments d'un programme d'éthique efficace**a. Codes d'éthique ou de conduite**

Chaque signataire de la DII a adopté un code d'éthique, encore appelé « code de conduite ». Un code de conduite définit les valeurs et les normes que la société et ses

¹ Les rapports annuels établis depuis 2003 peuvent être consultés sur le site web de la DII : www.dii.org.

employés sont tenus de respecter. Pour être efficace, ce code doit refléter la culture de l'entreprise et son engagement en faveur de l'intégrité. De nombreux codes adoptés par les entreprises américaines définissent des normes de conformité, qui viennent en complément de l'expression des valeurs de l'entreprise. Les codes des signataires de la DII comportent généralement des normes portant sur des sujets aussi divers que la discrimination et le harcèlement, les actes de courtoisie commerciale ou les mesures prises pour lutter contre la corruption et les commissions illicites.

Le code de *Lockheed Martin* intitulé « Établir la norme – Code d'éthique et de conduite professionnelle »² existe depuis les tout débuts de cette entreprise. Ce code souligne l'engagement de *Lockheed Martin* envers le respect des normes d'intégrité les plus élevées et le rôle important que chaque employé est tenu de jouer pour préserver cet engagement. Ce code informe les employés des valeurs qui sont importantes pour *Lockheed Martin* et du rôle qu'ils ont à jouer pour faire respecter ces valeurs. Chaque employé doit certifier qu'il a bien reçu le code, qu'il l'a lu et compris, et qu'il s'engage à le respecter.

Ainsi, par exemple, il est indiqué dans la section du code intitulée « Faire des affaires dans le respect de l'éthique en dehors des États-Unis » que « l'engagement de *Lockheed Martin* envers le respect des normes d'éthique les plus élevées s'applique dans tous les pays ». Le code stipule également ce qui suit :

*La corruption, les infractions aux lois sur les exportations/importations, et la participation à des boycotts illégaux fragilisent la confiance sur les marchés, nuisent à la démocratie, et au développement économique et social et causent du tort aux personnes qui s'appuient sur la confiance et la transparence des transactions.*³

On y trouve une illustration de la valeur de *Lockheed Martin* : « Faire ce qui est juste ». Il est demandé aux employés, dans cette même section, de respecter les lois nationales et locales des pays dans lesquels *Lockheed Martin* exerce son activité. Il est demandé expressément aux employés de prêter une attention particulière aux lois anticorruption, et notamment à celles adoptées au titre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers – entre autres conventions internationales sur la lutte anticorruption – et de la loi américaine *US Foreign Corrupt Practices Act*.⁴

b. Comités d'éthique officiels

La plupart des grandes entreprises de défense américaines ont des comités d'éthique officiels, qui gèrent et mettent en œuvre leur programme d'éthique. Ces programmes d'éthique sont conçus pour aider l'entreprise à s'assurer du bien-fondé de son code de conduite. En règle générale, ce type de programme remplit au moins deux fonctions d'importance critique : (1) la communication, la formation et la sensibilisation aux valeurs

² Le texte de la norme (en version PDF) peut être téléchargé à l'adresse suivante : www.lockheedmartin.com/data/assets/corporate/documents/ethics/setting-the-standard.pdf.

³ Lockheed Martin, *Établir la norme - Code d'éthique et de conduite professionnelle*, Lockheed Martin Corporation, Bethesda, MD, octobre 2008, p. 14.

⁴ Ibid., p. 14

de l'entreprise, à l'engagement que représente le code, et au respect des normes ; (2) la mise en application du code.

Dans son travail de communication et de sensibilisation, le comité d'éthique cherche en fait à s'assurer que l'engagement envers l'intégrité est bien inscrit dans la culture de l'entreprise. À bien des égards, c'est la fonction majeure d'un programme d'éthique formel. Le meilleur moyen de prévenir des faits de corruption ou des conduites répréhensibles est de faire en sorte que s'instaure une culture, dans laquelle tous les employés comprennent qu'ils devront rendre compte de leurs actes inappropriés.

Une culture d'intégrité ne saurait toutefois s'enraciner si les employés sont convaincus que les valeurs et le code de l'organisation ne sont que de simples mots et qu'ils ne représentent pas le fonctionnement réel de l'entreprise. Il est donc très important de concilier la nécessité de protéger la vie privée des employés avec celle de les informer des conséquences que pourrait avoir leur décision de ne pas respecter le code de l'entreprise.

La place du comité d'éthique dans la structure de gouvernance de l'entreprise est également importante. Il faut qu'il se situe à un niveau suffisamment élevé pour souligner l'importance de l'éthique et de l'intégrité aux yeux de l'organisation et pour garantir son indépendance. Aux États-Unis, la majorité des comités d'éthique rendent compte au conseiller juridique de l'entreprise, ou directement à son PDG. En outre, la plupart d'entre eux ont mis en place des canaux d'information et/ou de communication avec le conseil d'administration.

Enfin, les comités d'éthique les plus efficaces disposent de responsables de l'éthique, à temps plein ou partiel, qui sont insérés dans les principales unités. Les responsables de l'éthique représentent le visage humain du comité d'éthique et peuvent être consultés et amenés à donner des orientations ; ils peuvent également être appelés à enquêter sur des faits présumés de corruption. En étant insérés au sein même des unités, les responsables de l'éthique peuvent aussi donner des conseils de manière proactive pendant la conduite des activités.

Chez *Lockheed Martin*, le comité d'éthique rend compte au PDG, ainsi qu'au conseil d'administration. Il est composé de plus de soixante-cinq responsables de l'éthique, à temps plein ou partiel, qui sont insérés au sein des diverses unités.

c. Lignes directes, services d'assistance ou canaux de remontée de l'information

Un élément essentiel de la plupart des programmes d'éthique américains est le moyen dont disposent les employés pour faire part de leurs inquiétudes au comité d'éthique, ou pour lui demander des conseils. La plupart des programmes d'éthique américains ont mis en place de nombreux canaux de communication permettant aux employés de faire part de leurs inquiétudes, ou de demander des conseils sur des problèmes d'éthique. L'employé peut rencontrer en personne les responsables de l'éthique, envoyer un courriel directement à un responsable spécifique ou à une boîte de réception de courriels réservée aux problèmes d'éthique, afficher un message sur un site web désigné, ou envoyer des fax ou des lettres. Mais le canal de remontée de l'information le plus important est la ligne directe ou le service d'assistance. En règle générale, il s'agit d'un numéro de téléphone gratuit, qui permet aux employés d'appeler directement le comité d'éthique. Ce

type de ligne permet généralement aux employés de faire part de leurs inquiétudes de manière anonyme s'ils ne souhaitent être reconnus. Un dispositif est également prévu pour que l'employé qui laisse un message anonyme puisse appeler la même ligne directe et savoir où en est l'enquête du comité d'éthique portant sur le problème qu'il a signalé.

Un canal de communication efficace permet à l'employé qui a été témoin d'une conduite répréhensible ou qui se sent contraint de participer à une pratique corruptrice, d'avoir un moyen de s'assurer qu'il a été entendu, et que ses préoccupations sont prises en compte. Pour être efficace, l'entreprise doit absolument garantir qu'elle ne tolérera aucune forme de représailles à l'encontre des employés qui utiliseront en toute bonne foi ces canaux de remontée de l'information. La peur des représailles est l'une des principales raisons pour lesquelles les employés ne signalent pas leurs préoccupations à l'entreprise.

d. Formation et sensibilisation

La plupart des programmes d'éthique américains comportent également des formations au respect des normes, et des formations au code de conduite de l'entreprise. La formation au respect des normes est une formation ciblée portant plus particulièrement sur les risques d'ordre juridique ou réglementaire auxquels une entreprise est exposée dans son activité. La formation au code de conduite – ou « formation de sensibilisation » chez *Lockheed Martin* – peut porter sur des questions de respect des normes, mais elle met plutôt l'accent sur les valeurs, la culture et la prise de décision éthique. Ni la formation au respect des normes ni la formation au code de conduite n'a pour vocation de faire des employés des experts de telle ou telle loi ou réglementation. Ces formations sont conçues pour sensibiliser les employés et les aider à comprendre à quel moment ils doivent demander des conseils avant d'agir.

Chez *Lockheed Martin*, les employés suivent une formation – assistée par ordinateur – au respect des normes, qui est basée sur la fonction qu'ils remplissent au sein de l'entreprise. Par exemple, il n'est pas nécessaire de faire suivre aux mécaniciens aéronautiques une formation à l'import/export, car elle ne leur serait d'aucune utilité dans leur travail au quotidien. En revanche, tous les employés sont tenus de suivre la formation aux coûts de main-d'œuvre, car *Lockheed Martin* étant un fournisseur du gouvernement américain, c'est un sujet dont tous les employés doivent être bien informés. Par ailleurs, chaque formation au respect des normes doit se répéter périodiquement – chaque année ou tous les deux ans. Enfin, des dispositions sont prises pour les employés qui n'ont pas accès à un ordinateur ou qui ont des besoins particuliers.

La formation de sensibilisation a lieu tous les ans. À la différence de la formation au respect des normes qui est assistée par ordinateur, l'essentiel de la formation de sensibilisation à l'éthique organisée par *Lockheed Martin* est dispensée par le supérieur hiérarchique de l'employé. Il s'agit d'un processus en cascade, dans le cadre duquel Bob Stevens, le PDG de *Lockheed Martin*, forme ses collaborateurs, lesquels forment ensuite leurs propres collaborateurs, et ainsi de suite jusqu'à la base et jusqu'à la formation de tous les employés. Cette formation, qui dure en général une heure, repose sur des scénarios vidéo et sur un dialogue participatif autour des sujets présentés.

e. Communication

Des programmes d'éthique efficaces consacrent également un gros effort à des outils de communication novateurs, afin que tous les employés se rappellent l'importance de respecter les normes éthiques de l'entreprise. Les entreprises ont recours à différents outils (lettres d'information, messages par courriel, affiches, cartes postales, sites web) pour faire passer, tout au long de l'année, des messages ciblés sur l'éthique et l'intégrité. Des outils de communication créatifs captent souvent mieux l'attention de l'employé que les formations obligatoires. De nombreuses entreprises américaines recourent de plus en plus à ce type de technologie pour développer de nouveaux moyens de faire passer des messages d'éthique à leurs employés. Par exemple, des entreprises diffusent sur YouTube des clips vidéo évoquant des cas de conscience éthiques ou font état dans des blogs de problèmes épineux en rapport avec l'éthique ou de faits récents illustrant des succès ou des échecs dans ce domaine.

Integrity Minute (« la minute de l'intégrité ») est l'outil de communication le plus populaire utilisé par le comité d'éthique chez *Lockheed Martin*. Il s'agit d'une courte série de vidéos, envoyées par courrier électronique aux employés de *Lockheed Martin* pour compléter la formation annuelle de sensibilisation à l'éthique en rappelant, tout au long de l'année, les messages sur l'éthique, la diversité et le *Full Spectrum Leadership*. Diffusées à raison de trois séries par an, ces vidéos sont spécifiquement ciblées sur les tendances qui ont été observées sur le lieu de travail. Chaque série met en avant des sujets importants, comme la conduite à suivre dans les transactions internationales, le harcèlement, les conflits d'intérêts, la discrimination et d'autres cas de conduite répréhensible. Les scénarios sont présentés sous forme d'épisodes de deux minutes qui s'étalent sur trois semaines. Les deux premiers épisodes se terminent par une scène à suspense (*cliffhanger*), qui incite les employés à se reconnecter la semaine suivante pour connaître la suite.

Techniques spécifiques de lutte contre la corruption

On trouvera ci-après un récapitulatif de certaines techniques ciblées que *Lockheed Martin* a mises au point – en s'appuyant sur un solide programme d'éthique garantissant que l'intégrité s'inscrit bien dans la culture de l'entreprise – et qu'il juge efficaces pour combattre la corruption :

- Le Code de conduite contient des sections traitant respectivement de la lutte anticorruption, de la manière d'offrir et d'accepter des actes de courtoisie commerciale, et des conflits d'intérêts.
- Des politiques d'entreprise détaillées traitent du problème des pots-de-vin, des actes de courtoisie commerciale et des conflits d'intérêts.
- Des directives d'hospitalité décrivent les limites à respecter pour les actes de courtoisie commerciale à offrir dans les pays où travaille *Lockheed Martin*. Elles sont aisément accessibles aux employés.
- Tout acte de courtoisie commerciale allant au-delà des directives d'hospitalité doit être signalé, de même que tout paiement dit de « facilitation ».

- Les formations au respect des normes et la formation de sensibilisation à l'éthique portent spécifiquement sur les politiques anticorruption de l'entreprise.
- Un audit est fait de tous les aspects de la lutte anticorruption.
- Avant d'engager des consultants et tiers mandataires, un devoir de vigilance (*due diligence*) strict est exercé. Ce devoir de vigilance consiste au minimum à vérifier les informations de sources publiques et les références de la personne, à s'informer auprès de son ambassade et à mener un entretien individuel.
- Les agents mandataires et les consultants sont astreints au respect du code de conduite « *Établir la norme* » de *Lockheed Martin* et, plus particulièrement, des normes anticorruption fixées par l'entreprise.
- Les accords conclus avec des agents mandataires et des consultants doivent faire l'objet de réexamens périodiques, et notamment d'un devoir de vigilance répété.

Politique d'intégrité : l'exemple d'une entreprise de défense européenne

Depuis quelques années, les grandes entreprises internationales sont de plus en plus conscientes que des normes éthiques strictes et le respect des lois et réglementations internationales doivent faire partie intégrante de leur vision stratégique. Face aux profondes mutations du contexte économique et géopolitique mondial et à la globalisation croissante de leurs activités, les entreprises sont très attentives à la manière dont elles conduisent leurs activités, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines, du marketing et des ventes, des opérations industrielles ou des relations avec les actionnaires. Avec l'adoption de sa politique de responsabilité d'entreprise en 2001, *Thales* a été l'une des premières entreprises européennes à intégrer officiellement ces changements.

Un environnement complexe en évolution

Depuis sa création, *Thales* s'adapte avec succès à l'évolution de son environnement. Les transformations en cours du cadre institutionnel régissant les industries dites de souveraineté sont au moins aussi importantes, en ce début de XXI^e siècle, que n'importe lequel de ces autres changements.

Thales et les sociétés qu'elle a rachetées dans d'autres pays (Royaume-Uni, Pays-Bas, Australie, etc.) ont opéré pendant des décennies dans un cadre strictement national et sous contrôle étroit de l'État. En tant que principal client et parfois même actionnaire, l'État était également associé à la définition de la stratégie de l'entreprise, au financement de la recherche et développement, à la délivrance des licences d'exportation, et à d'autres aspects de ses activités.

Maintenant qu'elle est une entreprise « plurinationale », *Thales* n'opère plus dans un cadre national unique, clairement délimité et homogène, mais dans un espace stratégique globalisé. Dans ce nouveau contexte, des tâches comme la gestion des ressources hu-

maines ou les transactions commerciales internationales deviennent de plus en plus complexes.

Même si elles se sont mondialisées, les activités de l'entreprise restent tributaires de technologies qui sont sensibles, stratégiques et cruciales pour la souveraineté nationale de chaque État. Cette contradiction structurelle, qui pose de nombreux défis tant aux entreprises transnationales qu'à leurs autorités de régulation, exige de nouvelles méthodes de gestion, basées sur des concepts novateurs de gouvernance d'entreprise.

Transparence et traçabilité accrues

Un élément vient encore compliquer la donne économique internationale : des organisations internationales et des législateurs nationaux continuent d'établir de nouvelles réglementations et d'adopter de nouvelles lois, pas toujours de manière cohérente, tandis que les acteurs de la société civile, et notamment des organisations non gouvernementales, continuent d'exiger du monde de l'entreprise des normes toujours plus élevées.

En l'absence d'un modèle de gouvernance mondial, le nombre et la complexité mêmes de ces diverses règles et exigences rendent l'environnement des entreprises encore plus incohérent, notamment parce que certaines normes et certains codes dits de *soft law* (« droit souple ») – pour la plupart d'origine britannique ou américaine – sont en contradiction avec les systèmes juridiques des autres pays. Dans un environnement économique de plus en plus mondialisé et dans un contexte législatif et normatif complexe, fixé par des organes multiples, l'exigence de transparence est de plus en plus forte et oblige les entreprises à faire preuve, dans leurs activités, d'un degré bien plus élevé d'ouverture et de traçabilité.

Gestion éthique

À mesure que s'accroît la pression sur les pratiques de gouvernance à travers le monde, la sphère d'influence des organes publics – les seuls habilités à faire appliquer le « droit dur » (*hard law*) – se réduit progressivement, car aucun « droit dur » ne reste très longtemps parfaitement adapté aux réalités économiques. Les lois doivent faire l'objet de fréquentes révisions et modifications pour les rendre plus précises, mais plus elles sont révisées, plus elles tendent à devenir inintelligibles. Le législateur se contente donc, de plus en plus souvent, de fixer les grands principes juridiques, en laissant le soin aux entreprises de définir leurs propres codes, références et normes de conduite éthique. Le concept de responsabilité éthique et sociale débute là où finit le droit.

Cette modification du cadre de gouvernance fait peser sur les entreprises plus de responsabilités, avec un impact direct sur leurs processus de gestion et leurs modèles d'entreprise. Il y a plusieurs années, *Thales* a mis en place une politique globale de responsabilité éthique et sociale dans le cadre de ses efforts d'adaptation à ces nouvelles conditions. Dans un cadre juridique et normatif restrictif, les dirigeants sont constamment tenus de faire des choix sur l'applicabilité de différentes normes. Ils doivent trouver le juste équilibre entre effort minimum et effort optimum, en examinant leurs options afin de déterminer le meilleur moyen de garantir une croissance et une rentabilité soutenables dans la durée. Ces choix, qui constituent un élément clé de la responsabilité du dirigeant,

deviennent plus difficiles à mesure qu'augmente le nombre d'acteurs et que leurs exigences deviennent plus spécifiques.

La gestion doit également intégrer et concilier les attentes morales de tous les employés de l'entreprise, dont les traditions et le bagage culturels se diversifient à mesure que l'entreprise étend son empreinte à l'international. Pour gérer efficacement les entreprises dans ce contexte mondialisé, il est important de passer de l'implicite à l'explicite, de la tradition orale aux prescriptions écrites, d'un pouvoir de décision discrétionnaire à des comportements régis par les meilleures pratiques acceptées. On assiste à l'émergence d'un nouveau paradigme de gestion.

Gestion des risques

Toute entreprise commerciale implique un certain degré de risque. Mais il est plus important que jamais, en raison de la circulation de technologies sensibles à travers le monde, de la complexité juridique croissante, des nouvelles exigences sociétales et d'une concurrence toujours plus vive, d'identifier et de gérer les risques. Par ailleurs, la responsabilité civile et pénale des entreprises et de leurs équipes dirigeantes est plus souvent engagée, à mesure que se multiplient les actions en justice dans le monde des affaires.

C'est pourquoi, et compte tenu de ses secteurs d'activité, *Thales* a élaboré une politique de responsabilité d'entreprise, qui est basée non seulement sur une analyse approfondie des risques de non-respect, mais aussi sur des règles de conduite éthique et d'intégrité, auxquelles adhère la direction de l'entreprise et qui sont communiquées systématiquement à tous les employés. Cette approche aide la direction à mieux connaître les différents enjeux et fournit un cadre, à l'échelle de l'entreprise, d'amélioration continue qui configure le développement des mesures concrètes déjà en place.

Processus sur mesure

Pour *Thales*, exercer ses activités de manière responsable signifie, d'abord et avant tout, se conformer aux réglementations commerciales internationales et, en particulier, prendre des mesures pour empêcher l'exportation de matériels de défense et de technologies sensibles dans des pays classés à risques, aidant ainsi à relever les défis posés par la prolifération des armes de destruction massive et par le terrorisme mondial. Les procédures de contrôle interne sont renforcées dans l'ensemble de l'entreprise afin de combattre la corruption le plus efficacement possible, dans un secteur où les transactions atteignent des montants considérables et impliquent parfois des pays peu soucieux du respect de pratiques éthiques.

Des procédures strictes de prévention de la corruption

Un ensemble cohérent de directives et de procédures strictes de délégation de responsabilités a été mis en place pour garantir le respect des lois anticorruption nationales et internationales. Des mesures ont été prises en particulier pour s'assurer que les unités opérationnelles n'établissent pas, chacune de leur côté, des relations contractuelles avec des agents ou des prestataires de services externes en vue de faciliter les transactions commerciales internationales. Toutes les ressources au service des ventes à l'exportation et

des efforts de marketing des unités opérationnelles sont gérées par des organisations dédiées, et notamment par *Thales International*. Ce sont les seules organisations accréditées par l'entreprise pour gérer ces questions complexes dans leur cadre réglementaire strict. Cette politique permet d'améliorer l'efficacité du travail de vente et de marketing de *Thales*, et garantit un contrôle strict du respect des normes dans ses transactions commerciales internationales.

Les procédures et directives s'appliquent à tous les prestataires de services externes, et notamment aux personnes et sociétés de conseil qui apportent leur concours à *Thales* dans ses opérations de marketing et de vente auprès de clients publics et privés. Les consultants habilités doivent impérativement être reconnus comme experts dans leur domaine de compétence, au niveau régional ou international. Des procédures de sélection strictes sont appliquées : un questionnaire de candidature détaillé doit être rempli, une copie des documents d'immatriculation de la société et de tout autre document officiel, en particulier les rapports annuels, doit être fournie, et la direction de l'entreprise doit s'engager à appliquer toutes les lois relatives aux règles de conduite éthique dans les échanges internationaux. Toutes ces informations sont analysées et validées par un organisme extérieur. Des facteurs de risques sont signalés lorsque ces informations justifient le lancement d'une enquête plus détaillée et le renvoi pour décision à une autorité hiérarchique de niveau supérieur. Certains types d'informations sont considérés comme des « éléments rédhibitoires » qui donnent lieu à l'interruption immédiate du processus de sélection. La rémunération de ces prestations est elle aussi encadrée par des procédures strictes. Par exemple, il est interdit de transférer de l'argent vers des établissements financiers situés dans un paradis fiscal, et tous les paiements doivent correspondre à un service effectif et refléter le type exact de la prestation fournie.

Toutes ces procédures sont exposées dans le *Manuel des meilleures pratiques*, qui a été élaboré et approuvé par la direction de l'entreprise *Thales*. Un processus continu d'optimisation a été mis en place pour améliorer à la fois l'exhaustivité des procédures et les mesures prises pour les faire appliquer.

Développement des meilleures pratiques

Une entreprise est en difficulté si ses concurrents sont capables de respecter les obligations légales minimales en faisant des choix moins éthiques. Il convient donc d'adopter une approche sectorielle, afin que des normes communes puissent être élaborées et adoptées comme meilleures pratiques par toutes les entreprises, de manière à rétablir des règles du jeu équitables. *Thales* a participé au lancement d'une initiative de ce genre dans le cadre de l'Association européenne de l'industrie aéronautique, spatiale et de défense (ASD).

La responsabilité sociale et éthique chez Thales

La direction de *Thales* reconnaît qu'une politique efficace de respect des normes doit s'étendre à toutes les opérations de l'entreprise, et ne pas se limiter aux transactions internationales de marketing et de vente. La politique de responsabilité sociale et éthique de

Thales est ancrée dans un Code d'éthique, qui est remis à chaque employé, et dans plusieurs séries de méthodes et procédures applicables à l'échelle de l'entreprise, traitant de questions commerciales, environnementales, sociétales et de travail. En outre, *Thales* a mis en place une organisation dédiée, avec un Comité Éthique et responsabilité d'entreprise, qui définit la politique de *Thales*, et un département d'entreprise dédié, qui est chargé de mettre en œuvre cette politique. La mise en œuvre au niveau local – division et pays – est assurée par un réseau de responsables Éthique.

Dans le même temps, des campagnes de sensibilisation, d'information et de formation de grande envergure – dont un programme de formation en ligne – ont été lancées dans toute l'organisation pour aider les collaborateurs dans leur engagement et s'assurer qu'ils partagent tous les valeurs éthiques de l'entreprise.

Mesures complémentaires visant à renforcer l'intégrité de l'industrie de défense

Dernièrement, de grandes entreprises de défense d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord ont accompli des progrès manifestes pour ce qui est d'adopter et de faire appliquer des codes d'éthique et des normes de tolérance zéro envers toutes les formes de corruption. Des associations d'industries de défense ont commencé à dégager des enseignements et à renforcer les normes industrielles. On trouvera dans l'Encadré 20.2 un exemple d'activités menées dans le cadre de l'Association européenne de l'industrie aéronautique, spatiale et de défense (ASD).

Pour s'attaquer à la corruption sous l'angle du fournisseur, les grandes entreprises et associations d'industries de défense entendent continuer à évaluer et à tenter d'améliorer l'efficacité des codes et normes d'intégrité, d'impliquer les fournisseurs de la défense, y compris les petites et moyennes entreprises, et d'élargir le champ d'application géographique. On ne peut garantir des règles du jeu équitables et une concurrence loyale que si toutes les entreprises exportatrices appliquent des normes cohérentes et harmonisées.

Les maîtres d'œuvre devraient également s'assurer que les sous-traitants, les consultants de défense, les lobbyistes et les intermédiaires de toute sorte avec lesquels ils travaillent respectent le même code d'éthique. Ce n'est qu'en couvrant l'intégralité de la « chaîne d'approvisionnement » qu'ils pourront affirmer de manière convaincante que leur offre est exempte de corruption.

Il est conseillé aux gouvernements de ne présélectionner que les soumissionnaires qui ont approuvé les normes communes aux industries de défense en matière d'intégrité et de corruption. Par ailleurs, il faudrait qu'ils écartent des marchés de défense les fournisseurs de la défense qui pratiquent la corruption et qu'ils en informent les autres gouvernements. Il appartiendrait alors aux associations d'industries de défense de rayer une telle entreprise de la liste de leurs membres.

Les organisations internationales telles que l'OTAN pourraient faciliter l'élaboration d'une stratégie équilibrée et globale efficace pour renforcer l'intégrité des fournisseurs de la défense. Elles pourraient également favoriser la transparence dans l'industrie de dé-

fense, et notamment la transparence de la propriété, et aider les fournisseurs de la défense à respecter les impératifs d'intégrité.

La transformation des entreprises de défense en alliés fiables dans la lutte commune contre les risques de corruption dans le secteur de la défense passe par une coopération entre gouvernements et fournisseurs, organisations intergouvernementales et associations industrielles.

Encadré 20.2. La démarche d'éthique et la lutte anticorruption de l'ASD

En 2006, les PDG représentant les sociétés qui composent le Conseil de l'ASD ont confirmé qu'ils poursuivaient résolument leurs efforts pour éliminer les pratiques corruptives, de manière à permettre à tous les participants aux marchés internationaux de concourir dans des conditions d'équité et de loyauté.

L'industrie s'est engagée à appliquer les règles inscrites dans la législation nationale transposant la *Convention de l'OCDE de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*, ainsi que dans les autres lois en vigueur. L'ASD a constitué un Groupe de travail Éthique & Lutte anticorruption. Ce Groupe a procédé à une étude comparative (*benchmarking*) évaluant les pratiques en vigueur chez les différentes entreprises participantes. Les codes d'éthique internes des entreprises ont été analysés par un juriste indépendant, qui préside également la Commission anticorruption de la Chambre de commerce internationale (CCI).

Ce travail a débouché sur des « Normes industrielles communes pour les secteurs de l'aérospatiale et de la défense en Europe », qui ont été approuvées par le Conseil en avril 2007. Les associations nationales membres de l'ASD ont été invitées à entériner les normes, et les entreprises participantes à signer un Certificat de conformité. Cet accord a été demandé en octobre 2008, et un processus structuré avec indicateurs de progrès a été lancé pour encourager les entreprises et les convaincre d'adhérer aux normes.

L'ASD, avec le soutien de la Chambre de commerce internationale, contribue aux initiatives visant à étendre à des pays non membres de l'OCDE le champ géographique de sa démarche éthique et de ses activités de lutte contre la corruption.

Sources : Association européenne de l'industrie aéronautique, spatiale et de défense (ASD), *Rapport annuel 2007*, ASD, Bruxelles, 2008, p. 20, www.asd-europe.org. Les « Normes industrielles communes pour les secteurs de l'aérospatiale et de la défense » (anglais seulement) peuvent être consultés sur le site : [www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB Common Industry Standards.pdf](http://www.asd-europe.org/Objects/2/Files/WEB%20Common%20Industry%20Standards.pdf).

Rôle de la société civile et des médias

Introduction

Le présent chapitre étudie le rôle essentiel de la société civile et des médias dans le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité. La question du « développement de l'intégrité » est principalement abordée sous l'angle de la réforme du secteur de la sécurité (RSS), un concept apparu dans les années 1990, lorsqu'il a été constaté que le développement et la sécurité étaient indissociables et que les efforts visant à améliorer la sécurité devaient être menés dans un contexte d'amélioration de la bonne gouvernance ou de la gouvernance démocratique. En soi, la « bonne » gouvernance est une notion centrée sur la personne, reposant sur l'équité, la redevabilité et la transparence. Elle se traduit par la consultation et la participation des citoyens à la planification et à la prise de décision, une gestion efficace et efficiente du secteur public ainsi que des efforts actifs pour impliquer la société civile. En d'autres termes, la bonne gouvernance est synonyme de processus participatifs, de lutte contre la corruption et de redevabilité administrative. Elle met l'accent sur une utilisation à la fois efficace et efficiente des ressources, tout en promouvant un engagement actif du secteur privé et de la société civile pour faire contrepoids aux groupes d'intérêt.¹

En 2004, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a rédigé un document d'orientation, approuvé par ses membres, qui exhortait les parties prenantes à « redéfinir la sécurité et [à] axer le débat, non plus sur la conception simplement réaliste, mais sur une approche plus globale privilégiant la coopération ».² Le CAD décrit la RSS comme la « transformation du « système de sécurité », lequel comprend tous les acteurs, leurs rôles, responsabilités et actions, qui unissent leurs efforts afin que la gestion et le fonctionnement de ce système soient plus respectueux des normes démocratiques et des sains principes de bonne gestion des affaires publiques, et contribuent ainsi à l'efficacité du dispositif en matière de sécurité ».³ Pour développer une culture institutionnelle de l'intégrité (chapitre 24), nul besoin, semble-t-il, de réinventer la roue : les objectifs et les normes établis dans le cadre de la RSS du CAD suffisent amplement. Ce qui fait défaut surtout, c'est une mise en œuvre

¹ Born Hans, Fluri Philipp H. et Lunn Simon, Éd., *Oversight and Guidance: The Relevance of Parliamentary Oversight for the Security Sector and its Reform*, recueil d'articles sur les aspects fondamentaux du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité (DCAF et Assemblée parlementaire de l'OTAN, janvier 2003), glossaire, p. 240–241.

² Comité d'aide au développement de l'OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques*, OCDE, Paris, 2006.

³ OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : un document de référence du CAD*, Paris, 2006, www.oecd.org/fr/cad/incaf/31785341.pdf.

effective, par de nombreux gouvernements, des normes existantes, notamment en matière de transparence et de redevabilité,⁴ et une pleine prise en compte de la contribution potentielle des principales parties prenantes, en particulier la société civile.

À mesure de l'évolution observée ces dernières années dans le programme de réforme du secteur de la sécurité, la société civile en est venue à jouer un rôle important dans le développement de l'intégrité porté par cette réforme, et les États ainsi que l'ONU ont de plus en plus massivement reconnu un rôle capital de surveillance et de contrôle civils aux acteurs non gouvernementaux, aux médias et aux parlementaires. En effet, que ce soit par manque de temps, de ressources ou des compétences nécessaires, les parlementaires ne peuvent pas, à eux seuls, garantir un contrôle efficace ni exiger du gouvernement qu'il réponde de toutes les activités et politiques relevant du secteur de la sécurité. Comme l'écrit le CAD, « l'engagement de la société civile dans la RSS est une condition préalable à une appropriation locale plus large et plus inclusive de la réforme et, finalement, à sa durabilité ».⁵ En outre, comme indiqué dans un certain nombre de chapitres précédents,⁶ l'exercice d'un contrôle indépendant par les organisations de la société civile (OSC) et les médias constitue un élément indispensable du développement de l'intégrité et de la mise en œuvre effective des initiatives de RSS visant à favoriser la bonne gouvernance dans les institutions de défense et à faire face aux risques de corruption.

Toutefois, le rôle des OSC et des médias dans le développement de l'intégrité et la RSS s'est globalement révélé assez limité dans la pratique, que ce soit dans des États fragiles ou en transition (principalement du fait de la nature autoritaire de leur régime et de la faiblesse de la société civile) ou dans des sociétés plus avancées sur le plan démocratique, notamment au sein de l'Alliance atlantique (où, comme détaillé plus loin, les points d'ancrage pour un engagement indépendant de la société civile restent peu nombreux). Le présent chapitre vise donc à encourager le débat sur les raisons d'un tel constat et sur ce qu'il y a lieu de faire pour renforcer le rôle de la société civile et des médias dans la surveillance et la réforme des institutions de défense.

Ce chapitre propose, tout d'abord, de redéfinir séparément le rôle de la société civile et celui des médias, puis d'analyser les difficultés liées à leur mise en œuvre dans trois

⁴ Dans le présent débat, le terme « redevabilité » s'entend principalement au sens « d'obligation de rendre compte », sur les actions entreprises et à venir et sur leurs motifs. Il s'agit de la définition fournie par William Byrd et Stéphane Guimbert dans *Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan*, Policy Research Working Paper 4806 (Département du développement du secteur privé et des finances, de la gestion économique et de la réduction de la pauvreté de la région d'Asie du Sud, Banque mondiale, janvier 2009), note de bas de page n°11.

⁵ OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, 2007.

⁶ Voir notamment les chapitres 5 et 8 portant respectivement sur les approches nationales et sur les compensations. Les deux auteurs affirment que les organisations de la société civile ont un rôle à jouer pour assurer la transparence et la redevabilité.

contextes particuliers, à savoir : les États fragiles, les pays en transition et les pays de l'OTAN. Il s'achève en suggérant plusieurs options et recommandations visant à préserver et à améliorer l'aptitude de la société civile et des médias à développer l'intégrité et à réduire les risques de corruption dans les institutions de défense.

Rôle de la société civile

Une société civile dynamique est une condition nécessaire à la démocratie. Elle peut potentiellement agir comme un contre-pouvoir de l'État, résister à l'autoritarisme et, du fait de son pluralisme, éviter tout contrôle de l'État par des groupes d'intérêt. Au cours des dernières décennies, dans de nombreuses régions du monde, non limitées aux seules démocraties établies, l'espace politique s'est ouvert à une société civile qui ne cesse d'évoluer et de s'élargir. Il n'existe pas de définition unanimement reconnue de la société civile. Le CAD la définit, pour sa part, comme « l'espace politique entre l'individu et le gouvernement, exprimé par une adhésion à des organisations non gouvernementales (ONG), à des groupes sociaux, à des associations et autres organismes ou réseaux. Les organismes de la société civile comprennent les ONG au niveau national, les organismes communautaires, les groupes confessionnels, les associations professionnelles et les groupes d'intérêt, comme les syndicats, les médias, les entreprises du secteur privé, les associations d'avocats, les organisations de défense des droits de l'homme, les conseillers indépendants, les milieux universitaires et les groupes de réflexion politique indépendants ».⁷

Le Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, constitué par le secrétaire général de l'ONU, fournit, quant à lui, une définition plus restrictive de la société civile en la décrivant comme un rassemblement volontaire d'associations de citoyens (autres que celles qui concernent leurs familles, leurs amis, les gouvernements et leurs activités professionnelles) cherchant à promouvoir leurs intérêts, leurs idées et leurs idéologies.⁸ Le présent chapitre s'appuie toutefois sur le modèle des trois secteurs, selon lequel l'État est composé d'un gouvernement, d'un marché et de citoyens, un modèle considéré comme un point de départ utile pour définir la société civile. Dans cette optique, la société civile représente le troisième secteur, qui coexiste avec l'État et les sociétés à but lucratif (médias inclus) et qui interagit avec eux sous la forme de mouvements sociaux, d'ONG, de groupes confessionnels, d'associations de femmes et de jeunes, d'organisations de populations autochtones, d'associations professionnelles, d'organismes de type universitaire, de syndicats, entre autres groupements à caractère national ou transnational.

⁷ OCDE, *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité* ; op-cit.

⁸ Assemblée générale des Nations Unies, *Nous, peuples : société civile, Organisation des Nations Unies et gouvernance mondiale*, Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, A/58/817, New York, 11 juin 2004, p. 13.

Cette définition de la société civile exclut les entreprises à but lucratif (incluant la plupart des grands médias) et les organismes du secteur public. Toutefois, comme cela apparaîtra clairement plus loin, les limites entre les trois secteurs précités tendent de plus en plus à s'estomper. Certains chevauchements sont d'ailleurs observés, par exemple entre les rôles des OSC et ceux des entreprises privées et des médias, en particulier avec l'utilisation croissante par les ONG des « nouveaux médias »⁹ pour leurs campagnes de sensibilisation et leur rôle de surveillance. Les paragraphes suivants s'intéressent, tout d'abord, aux raisons pour lesquelles la société civile devrait jouer un rôle dans le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans le domaine de la défense, puis à ce que ce rôle comporte, aux différentes réformes du secteur de la sécurité entreprises jusqu'à ce jour et au climat d'hostilité actuel contre les ONG.

Société civile et « nouvelle diplomatie »

La société civile rassemble des organisations et des mouvements très divers qui mobilisent des énergies sociales pour exprimer des valeurs et des conceptions profondément ancrées.¹⁰ Les ONG représentent une composante fondamentale de la société civile. Qu'elles soient ou non fondées sur l'adhésion ou officiellement établies, elles sont généralement indépendantes des gouvernements et des parties politiques, en particulier sur le plan de leur financement. Leurs activités couvrent la prestation de services (la sécurité est elle aussi un service essentiel à fournir),¹¹ l'élaboration de politiques et leur promotion, l'information du public ainsi que d'autres formes d'activité sans but lucratif. Les ONG peuvent aussi bien être de grands organismes internationaux, tels qu'Amnesty International qui regroupe plus de 2,2 millions de membres et de sympathisants dans plus de 150 pays et régions, que de petites entités communautaires locales. Les instituts de recherche peuvent, quant à eux, être soit des ONG ou des organismes de type universitaire indépendants des gouvernements, soit, au contraire, des structures entretenant des liens avec les gouvernements du fait, par exemple, d'un financement public ou de la présence, parmi leurs membres ou leurs employés, d'anciens ministres ou fonctionnaires.

⁹ Les « nouveaux médias » renvoient aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (informations numériques, données informatisées ou réseaux informatiques apparues à la fin du XX^{ème} siècle, telles qu'Internet et les sites Web. En conséquence, les « médias traditionnels » font référence aux programmes de télévision, aux longs métrages, aux magazines, aux livres ou aux autres publications papier.

¹⁰ Brown L. David, *Creating Credibility: Legitimacy and Accountability for Transnational Civil Society*, VA : Kumarian Press, Sterling, 2008, p. 1.

¹¹ La sécurité en tant que service public se caractérise par un certain nombre de traits distincts qui détermineront la manière dont elle sera assurée et les options en matière de financement et de redevabilité. Le contrôle de la performance des prestataires de services de sécurité peut se révéler ardu du fait que, les forces de sécurité étant armées, elles peuvent potentiellement menacer les observateurs civils. De même, l'état de préparation en temps de paix est souvent difficile à évaluer et peut s'appuyer sur des résultats et des mesures de performance contestés. Voir l'analyse de William Byrd et de Stéphane Guimbert dans *Public Finance*, *op. cit.*

Dans le passé, les relations entre les ONG et les gouvernements ont souvent été tendues, voire conflictuelles. Dans de nombreuses régions du monde, cela reste d'ailleurs le cas (ou cela le redevient, comme expliqué plus loin). Toutefois, au cours des deux dernières décennies, ces relations sont passées du conflit à une coopération grandissante pour un certain nombre de domaines et dans un nombre croissant de régions (couvrant l'essentiel des continents européen et américain, une grande partie de l'Asie du Sud et de l'Afrique, et quelques zones isolées du Moyen-Orient). Certains ont alors qualifié cette relation constructive entre ONG et gouvernements de « nouvelle diplomatie ».¹² Cette situation s'explique en partie par le fait que les gouvernements sont de plus en plus nombreux à reconnaître que la promotion de la sécurité humaine est un élément important de la sécurité et de la stabilité nationales.¹³

Contrôle du secteur de la défense par la société civile

Pour ce qui est des questions spécifiquement abordées dans le présent ouvrage, les acteurs de la société civile, essentiellement issus d'ONG et d'instituts de recherche bien précis, pourraient s'engager (comme un nombre restreint d'entre eux le font déjà) dans cinq voies principales, aux côtés des gouvernements, des Parlements et du public.

- *Sensibiliser et informer le public* : Appeler l'attention du public sur les coûts exorbitants de la corruption (voir chapitre 1) et mobiliser la population autour des initiatives nationales et internationales axées sur le développement de l'intégrité et le renforcement de la transparence et de la redevabilité, c'est là l'une des tâches essentielles des ONG (et des médias). Un des objectifs principaux de ce travail de sensibilisation consiste à faire en sorte que la mise en œuvre des initiatives nationales de RSS soit considérée comme un processus continu à long terme et que le public reconnaisse la pertinence de ces initiatives, pour eux-mêmes comme pour leur communauté. Les ONG ont eu recours avec succès à la mobilisation des parties prenantes et aux stratégies dites de « name and shame » (montrer du doigt) comme moyens d'action directe sur des problèmes ou des manquements particuliers.
- *Agir en tant que catalyseurs et intermédiaires* : Les ONG et autres OSC, telles que les groupes de réflexion, les universités et les instituts de recherche, peuvent jouer un rôle d'intermédiaire ou de conciliateur. Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF), basé à Genève, et Transparency International sont, depuis plus d'une décennie, deux des principaux acteurs dans ce domaine, et ils ont énormément contribué au renforcement des capacités et des compétences parlementaires par le biais d'analyses, de rapports ainsi que

¹² Davenport David, « The New Diplomacy » in *Policy Review*, n° 116 ,décembre 2002 et janvier 2003.

¹³ Alors que la « sécurité nationale » vise traditionnellement à protéger l'État de menaces extérieures, la « sécurité humaine » vise à protéger les personnes. *Human Security Brief 2006* (Université de Colombie-Britannique, Human Security Centre).

de formations et de séminaires. À la fin des années 1980 et dans les années 1990, de nombreux groupes de la société civile ont également joué un important rôle de dialogue en Amérique latine et en Europe centrale et orientale, tandis que les gouvernements civils fraîchement élus commençaient à restructurer leurs forces armées. Ces dialogues ont, tout d'abord, contribué à briser l'isolement des forces armées et à engager, au niveau des spécialistes, des échanges entre la société civile, les élus et les structures de commandement militaires. Cependant, d'une manière générale, il faut amener davantage d'acteurs de la société civile autour de la table, en particulier dans les États fragiles et en transition, afin qu'ils jouent le rôle de médiateurs entre les gouvernements (notamment leurs institutions de défense) et les secteurs de la société qui sont indifférents, voire potentiellement hostiles, au gouvernement.

- *Offrir un vivier de compétences et de connaissances* : Une multitude d'OSC et d'ONG locales ont réussi à constituer un vivier considérable de savoir-faire et de compétences – apportés par des militants et des particuliers issus, ou non, d'institutions – sur les méthodes efficaces à mettre en œuvre pour mener à bien des réformes de bonne gouvernance et du secteur de la sécurité. Les ONG ont ainsi travaillé, avec les militaires, à accroître le nombre de mesures de sécurité concernant les stocks d'armes, ont donné des avis sur l'élaboration de programmes de marquage et de traçage des armes, et ont joué un rôle essentiel dans les programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration après les conflits. De plus, même si ce vivier de compétences et de ressources humaines peut être plus limité pour les questions de défense spécifiques abordées dans la seconde partie du présent ouvrage, il n'en demeure pas moins potentiellement disponible pour les gouvernements ou les organisations intergouvernementales en vue du renforcement des initiatives visant à lutter contre les risques de corruption et à remédier aux failles qui existent dans le secteur de la défense. Le réservoir des compétences spécifiquement liées à la RSS peut également fournir d'importantes contributions et leçons « croisées » de bonne gouvernance applicables au domaine spécialisé de la gestion du secteur de la défense. Or, malgré un recours limité à cette expertise technique et à l'expérience associée, lors d'auditions parlementaires par exemple, ce réservoir reste une ressource largement sous-exploitée. Cela s'explique notamment par le manque de confiance observé de part et d'autre et les pressions concurrentes qui s'exercent, du fait de conflits de priorités, sur les ressources limitées des ONG humanitaires, des droits de l'homme et de développement.
- *Effectuer un premier travail de recherche et élaborer des politiques* : L'une des contributions principales des OSC concerne la réalisation de recherches et la constitution d'une documentation sur la réalité du « fléau de la corruption » (chapitre 1), ce qui les amène à révéler tant des manquements ou des contradictions dans la prise de décisions relatives à l'usage de la force militaire (intervenir dans un conflit ou mener des opérations militaires sur le terrain) que des pratiques de

gestion, d'acquisition et d'exportation inappropriées, inefficaces, voire illégales dans le secteur de la défense. En améliorant la compréhension du public et des gouvernements sur ces questions, la société civile et les médias jouent un rôle essentiel dans l'élaboration de réactions adaptées. Il convient, par ailleurs, de noter le lien étroit entre ces recherches et le travail d'analyse et d'orientation des ONG et des instituts de recherche qui ont cherché à fournir de nouvelles approches et stratégies possibles pour le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans le domaine de la défense. Ce travail couvre aussi bien la comparaison des meilleures pratiques en usage dans différentes régions du monde que l'élaboration d'initiatives politiques ou de propositions pratiques pour un changement d'orientation générale.

- *Surveiller les pratiques* : Une fois les politiques de lutte contre le « fléau de la corruption » adoptées par les gouvernements, les ONG doivent encore jouer le rôle important d'« observateur critique ». Elles suivent ainsi la mise en application des politiques et invitent les gouvernements à répondre des éventuelles lacunes ou des échecs mis en évidence. Les ONG, en particulier les organisations nationales et internationales des droits de l'homme, telles qu'Amnesty International et Human Rights Watch, ont donc un rôle important à jouer dans la surveillance des activités des forces de sécurité et des militaires afin qu'ils ne commettent pas de violations des droits de l'homme ni ne portent atteinte au droit international humanitaire.

Comme expliqué en détail plus loin, de nombreuses difficultés et barrières compliquent la mission de la société civile. Ainsi, les gouvernements et les Parlements dignes de ce nom doivent au moins garantir l'accès à tous les documents d'orientation pertinents et promouvoir l'existence et le fonctionnement d'une troisième branche indépendante, permettant notamment un contrôle du secteur de la défense. À cette fin, ils peuvent, par exemple, charger des entités indépendantes, qu'il s'agisse de groupes de réflexion, d'instituts de recherche, d'universités ou d'ONG, d'effectuer des recherches et des vérifications dans des domaines spécifiques du secteur de la défense et de la sécurité (tels que la criminalité, les problèmes de passation de marchés et les politiques de personnel). Cependant, si la société civile doit prendre une part active dans ce programme de développement de l'intégrité, notamment en favorisant des débats alternatifs dans le domaine public, il est important que des ONG indépendantes puissent recruter et conserver les talents nécessaires pour offrir un regard éclairé sur la politique de sécurité des gouvernements, les budgets de défense et les options en matière de ressources et de passation de marchés. À l'heure actuelle, de tels talents sont rares au sein des ONG, y compris dans les démocraties parvenues à maturité. Un renforcement des capacités et un engagement financier plus conséquent de la part des donateurs sont, par conséquent, nécessaires.

Au fil des décennies, des groupes de la société civile se sont montrés particulièrement actifs pour promouvoir les principes du droit international, tels qu'ils sont énoncés dans la Charte des Nations Unies, d'autres instruments multilatéraux ou des conventions d'institutions diverses. Les États considèrent souvent ces groupes comme des aides et

des partenaires fiables. Les mouvements de citoyens et les ONG sont devenus d'importants défenseurs des intérêts publics dans de nombreux domaines, parmi lesquels les droits de l'homme, l'environnement, le développement, la gouvernance démocratique et la prévention des conflits. Ils ont ainsi contribué à faire évoluer les normes et les traités internationaux, et ils ont énoncé clairement des principes politiques et moraux novateurs, qui ont ensuite été élevés au rang de lois et de politiques.

Parmi les grands mouvements de la société civile, on peut citer la campagne Jubilé 2000 pour l'annulation de la dette, qui a incité les gouvernements du G7 à réduire de 100 milliards de dollars la dette des pays pauvres, la campagne d'Ottawa pour l'interdiction des mines antipersonnel¹⁴ et l'opposition à l'invasion de l'Iraq par les États-Unis en 2003. Les ONG ont également joué un rôle essentiel dans la création d'un tribunal pénal international, la décision d'ajouter un protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant (interdisant la conscription des enfants de moins de 18 ans) et la proposition de mesures de lutte contre la prolifération et contre l'usage abusif des armes légères et de petit calibre (ALPC).

Société civile et RSS

À l'issue d'un processus porté par le ministère britannique du Développement international (DFID) et la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, un manuel a été établi en 2007 pour « permettr[e] d'opérationnaliser les Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et de combler le fossé entre la politique et la pratique ».¹⁵ En ce qui concerne le rôle de la société civile dans le processus de RSS, le manuel affirme que « les OSC sont tout à la fois des bénéficiaires, des contrôleurs informels, des partenaires, des défenseurs et des fournisseurs de services. La RSS pourrait également compter sur les organismes de la société civile des pays donateurs pour la construction de ses capacités, sa conception, sa défense, sa mise en œuvre, son contrôle et son évaluation ».¹⁶

Les ONG proposent des approches ascendantes qui se révèlent souvent plus adaptées et efficaces que les stratégies descendantes, en offrant, par exemple, des voies de communication aux communautés avec lesquelles l'État n'entretient que peu de contacts ou sur lesquels ils n'ont guère d'influence. Le manuel indique ce qui suit :

Les évaluations de la société civile devraient comprendre une solide analyse du contexte, du rôle et de la position des organismes de la société civile, puisque leurs capacités, leur efficacité et leur espace d'engagement varient considérablement d'un pays à l'autre. Elles devraient également prendre en considération la gamme des acteurs locaux non « agréés » par les États et identifier ceux qui se préoccupent véritablement de l'amélioration de la sé-

¹⁴ Voir notamment : Anderson Kenneth, « The Ottawa Convention Banning Landmines: the Role of International Non-Governmental Organizations and the Idea of International Civil Society » in *European Journal of International Affairs*, 2:1, 2000.

¹⁵ *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité*, op. cit.

¹⁶ Ibid., p. 241.

curité des pauvres, des femmes, des enfants, des jeunes et autres groupes trop souvent exclus du débat sécuritaire.¹⁷

L'ouvrage aborde également la question des points d'ancrage pour la société civile, comme les processus de paix, les processus budgétaires nationaux et les examens de la sécurité et de la défense. En théorie, la société civile peut assumer de nombreuses fonctions majeures, par exemple contrôler les mesures de sécurité et de défense, surveiller les efforts et les lois antiterroristes et vérifier leur adéquation avec les droits de l'homme et l'état de droit, contrôler les actions des forces armées, des autorités de police et d'autres services de sécurité et divulguer les violations du droit ou des politiques ou encore les conséquences négatives de politiques ou de lois inappropriées, conduire des enquêtes sur des allégations de corruption et d'autres abus, et recommander des directives pour améliorer la mise en œuvre de la RSS. En pratique, cependant, les organisations de la société civile sont souvent cantonnées dans des rôles consultatifs,¹⁸ et les nobles principes de ce manuel sont systématiquement ignorés.

Toutefois, la présence d'une société civile active ne constitue pas un remède miracle, ni une garantie de succès. Avant le génocide rwandais de 1994, par exemple, le pays bénéficiait d'un des réseaux d'ONG les plus développés d'Afrique, mais les divisions ethniques au sein de la société rwandaise n'en ont pas moins rapidement semé la violence et le chaos.¹⁹

Réactions hostiles à l'égard des ONG ?

Selon certains analystes, l'enthousiasme qui s'est manifesté pour la société civile à la fin des années 1980 et dans les années 1990, avec la chute du mur de Berlin et la multiplication des régimes démocratiques, a récemment fait place à une réaction hostile à différents niveaux et sur de nombreux fronts. Cette hostilité se manifeste aussi bien par une répression systématique et renouvelée de la société civile dans les États autoritaires que – à l'autre extrême – par la remise en cause générale de la probité des OSC, et en particulier des ONG.²⁰

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Bendix Daniel et Stanley Ruth, « Deconstructing Local Ownership of Security Sector Reform: A Review of the Literature » in *African Security Review*, 17:2, 18 juin 2008, p. 93–104.

¹⁹ En 1994, la plupart des ONG présentes au Rwanda étaient des organisations récentes, presque entièrement dépendantes de l'État et de donateurs extérieurs. De plus, les programmes de lutte contre la haine ethnique et le racisme étaient rares. Voir : Uvin Peter, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Uganda*, CT : Kumarian Press, West Hartford, 1998, p. 164–176.

²⁰ Howell Jude, et al., « The Backlash against Civil Society in the Wake of the Long War on Terror » in *Development in Practice*, 18:1, 2008, p. 82–93. À ce propos, il convient de noter cette phrase, en apparence anodine, dans le chapitre 4 de cet ouvrage : « Les organisations responsables de la société civile doivent être considérées comme des partenaires et comme des catalyseurs dans la poursuite d'un objectif commun d'intégrité institutionnelle » [c'est l'auteur qui souligne]. Cependant, aucune réserve similaire n'est utilisée pour introduire ou qualifier les autres parties prenantes.

De plus en plus, les populations, les universitaires, les militants associatifs, les organisations intergouvernementales, les médias, les entreprises et les gouvernements se demandent en vertu de quels pouvoirs les ONG peuvent prétendre parler au nom des autres et chercher à influencer les politiques intérieures et internationales. (Il s'agit là d'une question on ne peut plus pertinente, mais qui sort du cadre du présent chapitre.²¹ Il suffit ici de rappeler que l'intégrité et la redevabilité au sein des OCS et des médias sont des conditions préalables indispensables à l'acceptation par le public et les gouvernements de leurs rôles de superviseur et d'agent du changement). Ce mouvement d'hostilité n'a pris de l'ampleur que depuis les attentats du 11-Septembre et la « guerre mondiale contre le terrorisme » qui s'est ensuivie. Le discours de certains acteurs non étatiques perçu comme une menace pour la sécurité nationale a alors conduit à l'adoption de mesures réglementaires et législatives restrictives, qui ont dès lors compliqué l'exercice libre et effectif des activités de nombreuses ONG.²² Les ONG, les organismes et les mouvements qui défient les régimes répressifs suscitent inévitablement la colère des détenteurs du pouvoir, mais, dans les dernières années, on a vu des États démocratiques, des Organisations intergouvernementales et des sociétés transnationales s'approprier le jargon de la lutte contre le terrorisme pour intensifier leurs attaques contre les détracteurs issus de la société civile. Les impacts négatifs se sont révélés particulièrement marqués dans les zones de conflit et au sein des groupes qui défient les politiques gouvernementales à travers leurs actions en faveur de la construction de la paix, de la démocratisation et des droits de l'homme.²³

De plus, comme si la confusion n'était pas suffisante, les gouvernements (et une part croissante du secteur privé) créent parfois des ONG « de façade » qui servent à renforcer l'ordre établi et à brouiller la voix de la société civile.²⁴ On dénombre également quelques rares cas où des entreprises et des gouvernements ont placé des « espions » au sein

²¹ Pour plus de précisions sur cette question, consulter : Jordan Lisa et van Tuijl Peter, Éd., *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*, VA : Earthscan, Sterling, 2006 ; et Bendell Jem, *Debating NGO Accountability*, UN-NGLS Development Dossier, ONU, 2006.

²² Aux États-Unis, par exemple, où l'hostilité à l'égard d'un rôle des ONG dans les questions de gouvernance mondiale est la marque de la pensée néoconservatrice, de telles restrictions sont notamment prévues dans le décret présidentiel 13224, la loi « Patriot Act » et les lignes directrices facultatives définies par le Trésor américain à l'intention des associations caritatives pour la lutte contre le financement du terrorisme. Cependant, des stratégies réglementaires similaires visant à accroître les pouvoirs des forces de police, de renseignement et de sécurité afin qu'elles puissent enquêter sur des suspects et les garder en détention, lors d'un réel contrôle judiciaire ou au mépris des droits des individus, se sont développées dans de nombreux autres États à travers le monde.

²³ Pour d'autres exemples, voir : Alistair Millar, David Cortright, Linda Gerber-Stellingwerf et George A. Lopez, *Oversight or Overlooked? Civil Society's Role in Monitoring and Reforming Security Systems and the Practice of Counterterrorism*, rapport à Cordaid du Fourth Freedom Forum et du Kroc Institute for International Peace Studies at University Notre Dame (mars 2009).

²⁴ Naim Moisés, « What Is a Gongo? How Government-Sponsored Groups Masquerade as Civil Society » in *Foreign Policy*, mai/juin 2007, p. 96.

d'ONG.²⁵ Tel est le contexte contemporain difficile dans lequel la société civile est censée contribuer au développement de l'intégrité et à la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense. Au lieu d'exercer librement leur rôle d'observateur critique, de nombreuses ONG se retrouvent donc la cible de soupçons, et leurs propres activités font l'objet d'une surveillance accrue de la part des États et du secteur privé.

Rôle des médias

Le rôle principal des journalistes dans leur habit d'observateur critique consiste à révéler des irrégularités ou des fautes. Au-delà de ce mécanisme de redevabilité, un média indépendant peut également fonctionner comme un instrument de bonne gouvernance, en communiquant en temps voulu des informations précises et objectives sur les questions présentant un intérêt pour la société. Cela permet en effet aux citoyens de prendre des décisions éclairées concernant ceux qui les gouvernent et la manière dont ils sont gouvernés. Autrement dit, le bon journalisme « joue un rôle essentiel dans l'identification des enjeux propres à une décision ou une politique particulière, la formulation des problèmes pour le public puis leur analyse, et enfin, l'identification des solutions possibles et des alternatives ». ²⁶ L'exercice d'une surveillance étroite par les médias est ainsi largement reconnu comme un élément important dans le contrôle démocratique des forces armées. Cependant, l'interaction entre le « quatrième pouvoir » et la politique de sécurité représente un sujet complexe aux multiples nuances, et l'on n'abordera ici que quelques-uns des principaux enjeux et tendances observés.

Nombre des moyens traditionnellement utilisés pour rapporter l'information se trouvent lentement supplantés par des moyens technologiques modernes, dont les avancées s'opèrent à un rythme soutenu. La quasi-totalité des médias et des modes de diffusion de l'information classiques disposent d'un équivalent moderne : télévision hertzienne contre télévision satellite, publication traditionnelle contre publication sur le web, et téléphonie classique contre téléphonie IP. Les nouveaux médias électroniques se sont ainsi développés de manière particulièrement accélérée (sur le plan de la production comme de la consommation), en affichant une croissance exponentielle. Au cours des années 1990, le nombre de foyers équipés du câble et du satellite est notamment passé de 85 millions à bien au-delà de 300 millions et au moins une douzaine de chaînes multirégionales d'information en continu ont vu le jour.

Avec l'internet, dont disposent près de 1,8 milliard de personnes (soit plus de 25 % de la population) dans le monde, il est désormais possible pour de nombreux citoyens d'avoir régulièrement accès à des médias étrangers, en tant que sources alternatives

²⁵ Shah Saeed, « BAE Ordered to Identify 'Mole' Who Passed Details on Arms Protesters » in *The Independent*, 27 février 2007 ; et Monbiot George, « A Parallel State » in *The Guardian*, 13 février 2007.

²⁶ Pour une analyse détaillée de la relation des médias avec la sécurité et leur gouvernance, consulter : Caparini Marina, Éd., *Media in Security and Governance: The Role of the News Media in Security*, Genève, DCAF, 2004, chapitre 1.

d'information internationale. Bon nombre de ces avancées technologiques offrent également aux journalistes des avantages potentiels considérables en faveur du maintien et du renforcement de leur « liberté d'expression », bien que certains gouvernements contournent désormais les difficultés liées aux nouvelles technologies des médias en déployant leurs propres technologies, de plus en plus sophistiquées (exemple notoire de la Chine qui tente d'imposer son contrôle par le biais d'un fournisseur d'accès internet géré par l'État, qui contrôle l'accès à l'internet).

Les journalistes doivent aujourd'hui faire face à de nombreux obstacles et difficultés dans l'exercice de leur rôle général d'observateur critique, et ces difficultés se trouvent souvent exacerbées quand les informations à rapporter concernent la défense. Ce rôle n'est que peu exercé en ce qui concerne les services de sécurité et de renseignement, en particulier en temps de paix.²⁷ Cela s'explique en partie par le nombre relativement restreint de journalistes spécialisés dans ce domaine (lesquels appartiennent généralement à de grands médias, tels que la BBC, les principaux réseaux médiatiques des États-Unis et d'autres réseaux et organes de presse nationaux majeurs, ou à des médias spécialisés dans la défense, tel que le groupe Jane's) et par un déclin du véritable journalisme d'affaires publiques et un mouvement général de nivellement par le bas dans le monde de l'information depuis environ dix ans. Toutefois, il existe également un grand nombre d'autres facteurs susceptibles de compromettre l'efficacité des médias dans leur rôle de contrôle du secteur de la défense. Le « champ de bataille de l'information » qui s'est mis en place après le 11-Septembre fait ressortir nombre de ces obstacles et difficultés, tout comme indiqué précédemment pour les OSC.²⁸

Un principe général essentiel veut que les médias conservent une saine indépendance, en particulier par rapport à l'État et au gouvernement en place, sans négliger les autres mais aussi par rapport à d'autres groupes d'intérêt. Cependant, depuis le 11-Septembre, les grands médias occidentaux se sont vus accusés de patriotisme et de servilité. La concentration croissante de la propriété (qui n'est qu'en partie compensée par la diversité accrue apportée par les « nouveaux médias ») ne fait qu'aggraver la situation. De plus, la relation étroite entre les intérêts d'entreprises, certaines élites politiques et les monopoles médiatiques tend à faire obstacle à un journalisme indépendant et critique. Cette relation risque également de réduire l'éventail des perspectives explorées, en particulier concernant des enjeux publics majeurs. Par conséquent, à l'image des tabloïds anti-européens qui, au Royaume-Uni, contribuent largement à répandre dans l'opinion publique un euroscepticisme non fondé sur des faits, des contrôles similaires sont exercés sur les paramètres du discours sécuritaire national. Comme un critique l'a souligné à propos des médias américains acclamant les interventions en Iraq et en Afghanistan, « de nom-

²⁷ Les journalistes ont tendance à être plus attirés par les postes de correspondant de guerre que par un travail sur les questions militaires en temps de paix. Environ 5000 journalistes ont ainsi couvert la guerre du Kosovo en 1999.

²⁸ Conetta Carl, « Disappearing the Dead: Iraq, Afghanistan, and the Idea of a 'New Warfare' » in *Project on Defense Alternatives Research Monograph*, n°9, 18 février 2004.

breux journalistes et chroniqueurs des médias traditionnels américains continuent à agir comme des scribes au service des empereurs moghols ».²⁹

Cette tendance à la répétition (opinions et déclarations officielles sont ainsi reproduites au lieu d'être soumises à un examen critique) est probablement très répandue dans le domaine de la sécurité, tout comme le risque « d'introjection » de la ligne officielle ou de manipulation par des initiés (parmi lesquels des fonctionnaires, des dénonciateurs et des spécialistes en communication). Dans la plupart des pays de l'OTAN, l'approche médias des forces armées est désormais essentiellement la même que celle de toute grande organisation, avec des directions de la communication et des spécialistes en relations publiques. Il est également assez courant aujourd'hui que les parties prenantes d'opérations militaires louent les services de groupes de pression pour présenter leur cause. Cette pratique, popularisée par le gouvernement koweïtien en 1990, a accompagné le processus de désintégration de la Yougoslavie et a été, plus récemment, utilisée par les gouvernements afghan et géorgien.³⁰

Les journalistes ont, par ailleurs, besoin d'une certaine protection afin de ne pas être injustement accusés de diffamation ni poursuivis ou emprisonnés, voire tués, pour avoir « pointé du doigt » de hauts fonctionnaires lorsqu'ils rapportent des faits de corruption. Toutefois, plus du tiers de la population mondiale vit dans des pays où la liberté de la presse n'existe pas et où de nouvelles formes de conflits d'intérêts ethniques, idéologiques, religieux ou tout simplement criminels ont fait du journalisme d'investigation un exercice de plus en plus dangereux.

Encadré 21.1. Le journalisme d'investigation révèle des cas de corruption dans la défense

Trou noir concernant les marchés en Iraq

Le travail conjoint de journalistes d'investigation, de dénonciateurs, de contrôleurs des comptes publics et de membres d'organes législatifs a progressivement mis fin aux pratiques américaines de passation de marchés en Iraq. En 2008, une enquête diffusée dans l'émission *Panorama* de la BBC révélait, en effet, qu'environ 23 milliards de dollars s'étaient volatilisés en Iraq (perte, détournement ou vols). Les allégations de mauvaise gestion, de fraude et de gaspillage sont alors légion : des entreprises seraient choisies pour leurs liens avec le gouvernement américain sans être soumises à un processus d'appel d'offres, d'autres gonfleraient leurs prix et pratiqueraient la double comptabilisation pour augmenter leurs bénéfices, et des milliards censés servir à reconstruire l'armée irakienne finiraient dans les poches de certains fonctionnaires irakiens.

Sources : Harriman Ed, « Where Has all the Money Gone? » in *London Review of Books*, 27:13, 7 juillet 2005, 3-7 ; et *Daylight Robbery* : émission *Panorama* de la BBC, 10 juin 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/programmes/panorama/7438372.stm>.

²⁹ Mishra Pankaj, « Kissinger's Fantasy is Obama's Reality » in *The Guardian*, 11 décembre 2009.

³⁰ Lee Jaimy, « National Security Council of Georgia hires Public Strategies », *PR Week* (19 novembre 2009).

Financement des talibans en Afghanistan

En 2009, le journaliste d'investigation Aram Roston a retracé comment les entreprises civiles travaillant pour le Pentagone en Afghanistan finissaient par payer des groupes d'insurgés pour protéger d'attaques éventuelles les voies d'approvisionnement américaines. Des responsables militaires américains à Kaboul ont ainsi indiqué à M. Roston que dix pour cent au moins du montant des contrats de logistique signés par le Pentagone allaient aux talibans.

Source : Roston Aram, « *How the US Funds the Taliban* » in *The Nation*, 30 novembre 2009.

Affaire Aitken – Royaume-Uni

En avril 1995, Jonathan Aitken, ancien ministre britannique en charge des acquisitions de défense, a promis de soumettre *The Guardian* à l'« épreuve de vérité », puis de poursuivre le journal en diffamation pour ses relations avec des trafiquants d'armes saoudiens. En 1999, il a finalement été incarcéré pendant sept mois pour parjure, après avoir été reconnu coupable de mensonges répétés.

Source : « The Aitken Affair », rapports spéciaux, *The Guardian*, www.guardian.co.uk/aitken.

Dossier BAE – Royaume-Uni

En février 2010, la société britannique d'armement *BAE Systems* a reconnu sa culpabilité et a accepté de payer des pénalités aux États-Unis et au Royaume-Uni, à hauteur de plusieurs centaines de millions de dollars, pour mettre un terme à toutes les allégations de corruption qui étaient, depuis longtemps, prononcées contre elle et qui avaient été dévoilées en 2003, par *The Guardian*.

Source : « The BAE Files », *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae.

Opération « West End » – Inde

« West End » était le nom de l'opération d'infiltration destinée à dévoiler la corruption entourant les grands contrats de défense en Inde. En 2001, le *Tehelka*, magazine d'actualité indépendant indien, se lance dans une enquête sur plusieurs membres du gouvernement de coalition alors en place. Au cours de cette enquête, plusieurs personnalités politiques et hauts responsables militaires sont filmés en train d'accepter des pots-de-vin en échange de leur accord sur des contrats de défense. La diffusion de ces enregistrements contraint le ministre de la Défense à démissionner de son poste, qu'il retrouve toutefois quelque temps plus tard. D'abord, au lieu d'agir sur la base des éléments de preuve présentés, le gouvernement accuse *Tehelka* d'avoir fabriqué des preuves. Cependant, cinq ans après, en octobre 2006, le Bureau central d'investigation indien engage des poursuites contre d'éminentes personnalités impliquées dans l'affaire des missiles Barak, en affirmant qu'il existait des motifs suffisants pour les suspecter de corruption et d'association de malfaiteurs.

Sources : Tejpal Tarun J., « The Tehelka Exposé », www.taruntejpal.com/TheTehelkaExpose.htm ; et Venkatesan V., « Dubious Deal » in *Frontline*, 23:21, 2006, <http://www.hinduonnet.com/fline/fl2321/stories/20061103001804100.htm>.

Autre grande tendance : la capacité accrue des médias internationaux à exacerber la « sensibilité à l'égard des victimes », à l'appui ou à l'encontre d'une intervention étrangère. Cette tendance baptisée « effet CNN » suscite de profondes inquiétudes dans les milieux de la défense depuis le début des années 1990.³¹ Le début et la fin des opérations américaines en Somalie et la conclusion rapide de la guerre du Golfe en 1990-1991 (après la diffusion d'images sur l'incident de l'« autoroute de la mort ») ont ainsi été partiellement attribués à cet effet. Cela a, par ailleurs, incité les gouvernements à redoubler d'efforts dans la gestion des médias et le contrôle du flux d'informations et de la couverture des opérations militaires postérieures au 11-Septembre, notamment avec le « journalisme embarqué » au cours de la guerre en Iraq, en 2003, et l'élaboration puis la diffusion de messages coordonnés. Malgré la poursuite de cette politique restrictive en Afghanistan (avec, par exemple, l'expulsion des journalistes embarqués « négatifs »³²), la littérature stratégique n'a eu de cesse de souligner la capacité des talibans et d'Al-Qaïda à exploiter l'« effet CNN » et la sensibilité à l'égard des victimes pour en tirer un avantage asymétrique sur les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN.³³

Enfin, un sujet est depuis longtemps source de discordes : le secret. Si les gouvernements peuvent légitimement refuser de divulguer certaines informations qu'ils jugent susceptibles de nuire à l'intérêt public ou national, ils se servent également du prétexte de « sécurité nationale » pour justifier la rétention d'informations qui pourraient les mettre dans l'embarras ou causer un scandale pour des faits de corruption ou de mauvaise gestion. Le climat de « sécurisation » qui a suivi les événements du 11-Septembre a en outre donné lieu à un retour au secret d'État et à un renversement partiel de la tendance de l'après-Guerre froide en faveur d'une transparence accrue, de la redevabilité publique et de l'accessibilité aux informations officielles.

³¹ Parfois utilisée pour désigner toute participation des médias, cette expression reflète plus précisément la croyance selon laquelle le reportage télévisé en temps réel, en particulier, exerce une influence excessive sur la gestion de crise et les déploiements militaires effectués à l'étranger par des pays démocratiques. Belknap Margaret H., « The CNN Effect: Strategic Enabler or Operational Risk? » in *Parameters*, automne 2002, p. 100–114.

³² Reed Charlie, « Pentagon Hires PR firm to Weed out 'Negative' Embedded Journalists » in *Stars and Stripes*, 25 août 2009, www.reclaimthemedias.org/propaganda_and_war/pentagon_hires_pr_firm_weed_out2535.

³³ Voir, notamment : Singer Peter, « Winning the War of Words: Information Warfare in Afghanistan », Brookings Institution, 23 octobre 2001 ; Nissen Thomas Elkjer, « The Taliban's Information Warfare – A Comparative Analysis of NATO Information Operations (Info Ops) and Taliban Information Activities », dossier, Royal Danish Defence College, décembre 2007 ; et Foxley Tim, « Winning the Information War », article de blog, site Internet SIPRI, 12 mai 2009, www.sipri.org/blogs/Afghanistan/winning-the-information-war.

La société civile et les médias dans les États fragiles, dans les États en transition et à l'OTAN

Dans de nombreux « États fragiles »,³⁴ les opérations de sécurité, détournées de leur fonction première, rendent tout rôle de la société civile ou des médias très difficile, voire dangereux, quand bien même il ne s'agirait que d'essayer de surveiller et de défendre le développement de l'intégrité au sein des instances nationales de défense. La création de forces de sécurité spéciales et l'intensification des opérations contre les insurgés et les criminels et terroristes présumés ont, par ailleurs, conduit à une forte augmentation du nombre d'affaires non résolues d'exécutions extrajudiciaires et d'enlèvements de militants politiques et de défenseurs des droits de l'homme dans de nombreux États fragiles, parmi lesquels figurent (mais ils ne sont certainement pas les seuls) le Bangladesh, l'Éthiopie, le Kenya, le Pakistan, l'Ouganda et le Zimbabwe. De plus, si en Colombie, au Népal, dans les territoires palestiniens, en Somalie, au Sri Lanka et dans d'autres zones de conflit, les ONG sont parfois assimilées à des adversaires politiques par les gouvernements comme par les rebelles armés, ailleurs, elles se voient refuser l'accès à certaines zones, et dans d'autres lieux encore (comme à Mogadiscio et dans certaines parties d'Iraq et d'Afghanistan), l'intervention des OSC est quelquefois impossible en raison de dangers extrêmes.³⁵

De même, dans de nombreux « États en transition »,³⁶ les obstacles administratifs à la reconnaissance juridique des ONG, la piètre situation en matière de liberté politique et l'existence d'une société civile généralement faible laissent supposer que les acteurs non étatiques ne jouent le plus souvent qu'un rôle minime dans l'élaboration des politiques liées à la réforme des secteurs militaire et de sécurité.³⁷ De plus, comme indiqué précédemment, les lois répressives et les pressions exercées sur la société civile se sont multipliées depuis le 11-Septembre. Des lois antiterroristes et des mesures de lutte contre l'« extrémisme » ont permis de justifier les mesures coercitives prises à l'encontre des ONG et des militants politiques qui critiquaient les politiques gouvernementales dans de nombreux États en transition, et notamment en Chine, en Égypte, au Salvador, en Indonésie, en Jordanie, aux Philippines, en Russie, au Soudan, en Tunisie, en Ouzbékistan et

³⁴ Les États fragiles (également appelés États « faillis » ou « faibles ») sont ceux qui ne peuvent généralement pas garantir la sécurité de leurs citoyens, ou de leur territoire, et qui apparaissent comme corrompus et illégitimes aux yeux de leurs citoyens.

³⁵ Voir par exemple : Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf et Lopez, *Oversight or Overlooked?*, 2009.

³⁶ Expression généralement utilisée pour désigner les États de l'ex-Union soviétique, mais aussi parfois les États qui passent d'un régime militaire ou autoritaire à un système de gouvernance démocratique.

³⁷ Concernant la société civile et la RSS dans les anciens pays communistes, voir : Caparini Marina, Fluri Philipp et Molnar Ferenc, Éd., *Civil Society and the Security Sector: Concepts and Practices in New Democracies*, LIT, Berlin, 2006.

au Yémen (cette liste n'étant, ici non plus, pas exhaustive).³⁸ Ainsi, alors que, dans les années 1990, un nombre considérable de reportages audacieux avaient été réalisés sur des questions de RSS en Russie, la société civile russe et les médias apparaissent très affaiblis ces dernières années.

Néanmoins, l'engagement de la société civile et le contrôle du secteur de la sécurité restent parfois encore possibles dans les États en transition, notamment grâce à l'appui extérieur d'organisations intergouvernementales. Dans l'ancien espace soviétique par exemple, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a contribué de façon significative à contrer de telles tendances négatives en promouvant la stabilité par le renforcement de la bonne gouvernance, de la société civile et de la liberté de la presse. De son côté, l'UE a fait preuve, à des degrés divers, d'une bonne compréhension du rôle des acteurs non étatiques comme autres points d'ancrage possibles dans les États fragiles et en transition. L'initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) et le mécanisme de réaction rapide (MRR) représentent ainsi des instruments uniques car ils permettent de financer des projets de prévention des conflits, de défense des droits de l'homme et de la démocratie ou de renforcement de la société civile sans l'approbation des gouvernements.

En ce qui concerne la RSS, il existe également des exemples illustrant le travail considérable effectué, sur le terrain, par des acteurs de la société civile dans des États en transition. Ainsi, le Réseau pour la défense et la gestion de la sécurité de l'Afrique australe (SADSEM) s'attache, avec le soutien de donateurs, à accroître le professionnalisme et la redevabilité pour un large éventail d'acteurs du secteur de la sécurité (dont la société civile) et les interactions entre eux. Cependant, même s'il existe quelques exemples limités d'OSC locales qui jouent un précieux rôle de contrôle et de surveillance pour les aspects « les moins sensibles » de la RSS (par exemple, les réformes judiciaire et de la police), il faut savoir que, pour les volets « les plus sensibles » (les missions et les institutions de défense visées dans cet ouvrage), les activités de la société civile passent pratiquement inaperçues.³⁹

D'après la conclusion d'une étude multi-cas, « dans tous les pays étudiés, la société civile est rarement un partenaire à part entière et les programmes mis en œuvre restent axés sur l'offre, davantage que sur la demande, de sécurité et de justice ». ⁴⁰ Selon une autre étude consacrée aux missions intégrées au Burundi, en République démocratique du Congo, en Haïti et au Kosovo, dans tous les cas, « une attention négligeable a été accordée au développement des mécanismes de contrôle au service des parlementaires et

³⁸ Voir notamment : Millar, Cortright, Gerber-Stellingwerf et Lopez, *Oversight or Overlooked?*, 2009.

³⁹ Rees Edward, « Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion' from the Field », étude externe pour le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, mars 2006.

⁴⁰ Stone Christopher, Miller Joel, Thornton Monica et Trone Jennifer, « Supporting Security, Justice, and Development: Lessons for a New Era », Vera Institute of Justice, juin 2005, 9, www.dfid.gov.uk/Pubs/files/security-justice-development.pdf.

de la société civile pour le secteur de la sécurité. Le PNUD apporte généralement son soutien au renforcement des capacités du législateur ou des acteurs de la société civile, tels que les médias et les ONG, bien que ce soutien soit rarement axé spécifiquement sur le secteur de la sécurité ».⁴¹

Le fait que les pays considèrent invariablement le programme consacré à la RSS et à la bonne gouvernance comme uniquement applicable aux autres États constitue un autre point faible de ce programme. Ainsi, alors que l'un des principaux défenseurs du programme, le ministère britannique pour le Développement international (DFID),⁴² s'est beaucoup investi pour promouvoir la RSS et faire jouer un rôle aux ONG dans les États fragiles et en transition, le bilan intérieur du Royaume-Uni est lui-même considéré comme mitigé : le plus grand équipementier de défense du pays s'est vu accusé d'une série de faits de corruption dans des marchés d'armement en Afrique, au Moyen-Orient et en Europe de l'Est.⁴³ La Cour des comptes britannique a par ailleurs qualifié le programme d'acquisition de défense du pays d'« inabordable » à la suite de la révélation d'un « trou noir » de 6 à 36 milliards de livres sterling dans les plans de dépenses du ministère de la Défense.⁴⁴ Le principal enseignement à tirer de ces récentes expériences britanniques est par conséquent que le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense commencent chez soi, la situation au Royaume-Uni étant évidemment loin d'être aussi critique que celle des États en transition et les plus fragiles.

Pour agir conformément à sa finalité première – *sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit* (Traité de l'Atlantique Nord, 1949), l'OTAN se doit de faire preuve d'ouverture, de transparence et de redevabilité vis-à-vis de l'opinion publique. Son système de prise de décision collective pourrait effectivement être garant de redevabilité si les parlementaires étaient tenus pleinement informés des décisions de l'Organisation et s'ils disposaient d'un contrôle financier. Il n'est répondu à aucune de ces deux conditions actuellement. Il existe bien un contrôle au sein des assemblées législatives nationales et des commissions parlementaires, et l'action de l'OTAN (notamment en Bosnie, au Kosovo et en Afghanistan), a certes fait l'objet d'enquêtes très utiles, mais

⁴¹ Hänggi Heiner et Scherrer Vincenza, « Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations », DCAF, Genève, novembre 2007, www.dcaf.ch/un_ssr_pcpb/recent-experience-un-integrated-missions-071203.pdf.

⁴² Voir notamment : Ministère britannique pour le Développement international, « Understanding and Supporting Security Sector Reform », www.dfid.gov.uk/Pubs/files/supportingsecurity.pdf.

⁴³ « BAE Faces Corruption Charges » in *New York Times*, 1^{er} octobre 2009. Pour de plus amples informations, consulter : « The BAE Files » in *The Guardian*, www.guardian.co.uk/world/bae. Il est intéressant de noter que c'est une action coordonnée de la société civile se situant entre la *Corner House* et la *Campagne contre le commerce des armes* qui a permis l'examen judiciaire de la décision du *Serious Fraud Office* pour clôturer son enquête sur les contrats entre BAE et l'Arabie saoudite.

⁴⁴ Timmins Nicholas, « Warning of 'Black Hole' in Defence Budget » in *Financial Times*, 15 décembre 2009 ; et Lemer Jeremy, Barker Alex et Blitz James, « Damning UK Defence Equipment Review » in *Financial Times*, 15 octobre 2009.

Encadré 21.2. Engagement de la société civile et partenariats au service de la RSS et du contrôle du secteur de la défense

Un certain nombre de réseaux et d'organisations de la société civile se sont illustrés par leur engagement en faveur de la réforme du secteur de la sécurité et du contrôle de ce secteur :

Réseau africain pour le secteur de la sécurité (ASSN)

www.africansecuritynetwork.org

Réseau pour la défense et la gestion de la sécurité de l'Afrique australe (SADSEM)

www.sadsem.org

L'ASSN a vu le jour au Ghana en 2003. Ce réseau vise à soutenir et à faciliter la gouvernance au sein du secteur de la sécurité en Afrique, en favorisant la recherche, la défense des intérêts et le renforcement des capacités et en fournissant des points de contact pour interagir et partager des informations avec leurs partenaires et avec d'autres acteurs. L'ASSN comprend tout l'éventail d'acteurs concernés par la RSS (c.-à-d. des décideurs, des hommes et femmes de terrain, des donateurs et des acteurs de la société civile) et il a mis au point des formations à la gouvernance au sein du secteur de la sécurité, notamment assurées par le SADSEM. Le SADSEM s'attache, avec le soutien de donateurs, à accroître le professionnalisme et la redevabilité pour un large éventail d'acteurs du secteur de la sécurité (dont la société civile) et les interactions entre eux. L'intérêt des deux réseaux est d'offrir aux responsables de la sécurité un espace pour interagir avec des universitaires et des acteurs de la société civile et, par conséquent, de jouer un rôle important de sensibilisation et de renforcement des capacités.

Saferworld (Royaume-Uni), www.saferworld.org.uk

Academy for Peace and Development (Somalie), www.apd-somaliland.org

Puntland Development Research Centre (Somalie), www.pdrconsomalia.org

Centre for Research and Dialogue (Somalie), www.crdsonomalia.org

Il y a plus de 15 ans, *Saferworld* a commencé à promouvoir l'élaboration d'un accord régional sur les transferts d'armes au sein de l'UE, des efforts qui ont abouti à la conclusion d'un accord juridiquement contraignant sur le contrôle des exportations d'armes. De même, au Royaume-Uni, la loi relative aux transferts d'armes irresponsables a été modifiée au tournant du siècle dernier, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, rendant ainsi plus difficile pour les fabricants d'armes et leurs agents l'acheminement d'armes vers des zones où elles causeraient le plus de dégâts.

En Somalie, qui souffre d'un manque de réelle gouvernance depuis plus de 18 ans, *Saferworld* travaille aux côtés des organisations locales, des entreprises et d'autres groupes de la société civile pour faire passer leurs idées concernant la sécurité et le développement du pays auprès des décideurs internationaux, et en particulier du Conseil de sécurité de l'ONU. Ses partenaires somaliens sont l'Académie pour la paix et le développement, le Centre de recherche et de développement de Puntland ainsi que le Centre pour la recherche et le dialogue. Même s'il reste des défis majeurs à relever, les fondations sont maintenant posées pour permettre aux OSC de contribuer aux processus de paix et de développement et à l'émergence d'un consensus sur la manière d'instaurer la paix en Somalie.

cette surveillance est souvent entravée par les difficultés rencontrées pour accéder aux informations pertinentes. De plus, les Parlements nationaux n'exercent pas suffisamment leur rôle sans doute le plus important, à savoir sanctionner les politiques. De nombreux parlements n'ont tout simplement pas le pouvoir d'autoriser, en amont, des opérations militaires ou de fixer la durée d'une mission.

De même, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN n'a pas vocation à exercer une influence ou un contrôle formel sur le processus décisionnel de l'Alliance. Les décisions en matière de défense ne devraient certainement pas être la chasse gardée du pouvoir exécutif ou de puissantes institutions intergouvernementales. Cela vaut notamment pour les décisions d'acquisition prises dans le cadre de la Conférence des directeurs nationaux des armements (CDNA), organe de haut niveau de l'OTAN chargé de la coopération entre États membres pour la conduite de projets d'équipements et de recherche.

Les citoyens (et parlementaires) des pays membres de l'OTAN sont tenus au respect de règles de confidentialité qui ont été rédigées à une époque très différente, où l'opinion publique avait d'autres attentes quant à la participation à la politique étrangère et de défense, où peu de ses membres avaient adopté une loi nationale concernant le droit à l'information et où la menace qui pesait sur l'Occident était de nature plus profonde et immédiate. Toutes ces circonstances ont changé, mais le régime qui régit le traitement des informations communes demeure inchangé sur des points importants. En conséquence, il s'avère plutôt difficile pour les Parlements et les citoyens de participer à l'élaboration des politiques qui ont de profondes répercussions sur leur liberté et leur sécurité.

Pour remédier à ces faiblesses, un nouveau réseau issu de la société civile s'intéressant aux questions de politique générale a été créé en avril 2009, sous le nom de *NATO Watch*. Ce réseau a pour mission d'encourager l'OTAN à adopter une politique de transparence qui soit compatible avec les lois sur l'accès à l'information déjà en vigueur au sein des 28 pays membres de l'Alliance, de jouer un rôle dans la surveillance et l'analyse indépendantes des activités d'élaboration de politiques et des opérations de l'OTAN, ainsi que de renforcer la transparence, stimuler l'engagement parlementaire et améliorer la sensibilisation et la participation du public au processus d'élaboration de politiques de l'Organisation. Les pays membres, les pays partenaires et les pays de contact associés au sein de *NATO Watch* seront ainsi encouragés à poursuivre ces objectifs à travers leurs propres représentants parlementaires et réseaux nationaux de décideurs et faiseurs d'opinion.⁴⁵ Des groupes de la société civile réunis à l'occasion d'un sommet fictif de l'OTAN à Bruxelles ont également demandé à l'OTAN de « renouer avec les citoyens », en déclarant que « renforcer et étendre la base des valeurs partagées au sein de l'Alliance..., cela se traduira par une Alliance renouvelée, qui sera plus ouverte, plus transparente et plus responsable et qui sera capable de répondre aux attentes du XXI^e siècle ».⁴⁶ De plus, à travers ses « cinq principes pour une OTAN ouverte et responsa-

⁴⁵ Pour de plus amples informations, voir : www.natowatch.org.

⁴⁶ « Citizens Declaration of Alliance Security », déclaration du sommet fictif de l'OTAN qui s'est tenu à Bruxelles du 31 mars au 1^{er} avril 2009, http://www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_308_

ble », *Access Info* invite l'OTAN à définir des lignes directrices pour la publication proactive d'informations essentielles, un mécanisme qui permettrait au public d'introduire des demandes d'information et à un organe de contrôle indépendant d'examiner les réclamations pour les cas où des informations n'ont pas été rendues publiques dans des délais brefs.⁴⁷

Conclusions : Multiplier les partenariats entre les ONG et les gouvernements pour le développement de l'intégrité

La société civile a un rôle fondamental à jouer dans le développement de l'intégrité et la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense. De nombreux gouvernements reconnaissent déjà la légitimité d'une contribution des ONG, d'autres éléments de la société civile et de médias indépendants. Les OSC et les médias peuvent en effet jouer un véritable rôle d'observateur critique en continuant à révéler et à dénoncer les abus dans le secteur de la défense et en mobilisant l'opinion publique en faveur d'une gouvernance fondée sur une plus grande redevabilité et sur l'État de droit. Toutefois, dans les pays où de tels partenariats d'utilité mutuelle sont insuffisants, voire inexistants, les gouvernements devraient prévoir l'espace nécessaire au développement ou à l'établissement de partenariats et prendre toutes les mesures voulues.

L'instauration d'un climat dans lequel l'opinion publique porterait plus qu'un intérêt de pure forme à ce programme nécessitera probablement un changement des mentalités et l'installation d'habitudes d'ouverture, de consultation, de coopération et de confiance tant au sein des gouvernements que des ONG et d'autres structures naissantes de la société civile. Une collaboration doit en outre se mettre en place avec un éventail plus large d'acteurs de la société civile, tels que les médias, les ONG, les universitaires, les syndicats et les organisations de femmes – et pas seulement des groupes de réflexion spécialisés dans les questions de défense qui sont « favorables à l'ordre établi ». Bien trop souvent, en effet, ces points de vue et ces rôles plus variés de la société civile se trouvent amputés, voire ignorés. De tels changements ne s'opéreront sans doute pas du jour au lendemain, mais les avantages qu'en tireront la société et les gouvernements (voir chapitre 14) justifient que l'on s'engage sur cette voie.

Depuis les attentats du 11-Septembre, les États-Unis et quelques-uns de leurs alliés se considèrent en guerre, et chacun sait qu'en temps de guerre, les relations entre la société civile et les médias, d'une part, et les gouvernements et les forces armées, de

natoshadow_execsum_v5.pdf. Voir également : « The Shadow NATO Summit Report », www.isis-europe.org/pdf/2009_artrel_309_natoshadow_v11.pdf.

⁴⁷ Rapport du sommet fictif de l'OTAN, « Five Principles for an Open and Accountable NATO », annexe 4. *Access Info* (www.access-info.org) est une organisation de défense des droits de l'homme basée à Madrid, dont la mission consiste à promouvoir et à défendre le droit d'accès à l'information en favorisant la transparence des instances publiques nationales et supranationales. *NATO Watch* et *Access Info* ont proposé la formation d'un groupe d'experts mixte, provenant de la société civile et de l'OTAN, pour examiner la politique OTAN de mise en lecture publique de l'information.

l'autre, sont régies par des règles différentes. Dans la plupart des sociétés démocratiques, la majorité des gens comprennent parfaitement qu'en temps de guerre, un gouvernement ait recours au secret et à la tromperie. Cependant, même si peu de voix s'élèvent contre les restrictions imposées aux médias et à la société civile en cas de guerre menée au nom de la survie du pays, l'invocation de telles restrictions en cas de « guerre de choix » (qui inclut probablement l'opération en Iraq et d'autres opérations de sécurité conduites dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme ») est moins bien accueillie par le public.

En réponse aux pressions et aux restrictions imposées aux groupes de la société civile depuis le 11-Septembre, certaines ONG ont cherché à affirmer leur droit à fonctionner librement sans interférence ni harcèlement de la part des gouvernements. Par exemple, le Centre international de droit des associations à but non lucratif (ICNL) établi aux États-Unis a défini une série de principes de protection de la société civile fondés sur les conventions et les déclarations universelles des droits de l'homme, auxquelles presque tous les gouvernements adhèrent déjà.⁴⁸ Les États ne doivent pas seulement éviter de porter atteinte aux libertés fondamentales et aux droits de l'homme, ils doivent également défendre ces droits et garantir leur expression en bonne et due forme. Il est donc essentiel que les États créent un environnement favorable, dans lequel les acteurs de la société civile puissent agir sans contrainte.

De leurs côtés, les groupes de la société civile, et notamment les communautés du développement ainsi que de défense des libertés publiques et des droits de l'homme, doivent être plus étroitement associés au débat public sur les stratégies de sécurité et l'approche à adopter pour éliminer le risque de corruption dans le secteur de la défense. Ces acteurs de la société civile peuvent se regrouper en réseau international pour exprimer un point de vue cohérent et s'engager dans un ensemble d'activités communes qui leur permettront de relever les défis exposés dans cet ouvrage. Les OSC ont ainsi un rôle à jouer dans la mobilisation des énergies et le renforcement du soutien en faveur de cet équilibre optimal, difficile à trouver, entre investissements pour l'intégrité, la transparence et la redevabilité et maintien de l'efficacité et de l'efficience des forces armées (voir chapitre 2). Les ONG ayant une expérience dans le domaine de la RSS sont bien placées pour relever ces défis. Beaucoup ont par ailleurs une grande expérience de terrain dans des zones de conflit et leurs missions générales, telles que la lutte contre l'exclusion sociale, peuvent apporter un éclairage précieux sur la manière de faire face aux conditions propices à la corruption dans le secteur de la défense.

L'étude du cas de la Corée du Sud présentée au chapitre 19 montre précisément ce qui peut être accompli dans ce domaine. En effet, à la suite de multiples problèmes d'intégrité et de corruption dans les marchés de défense, le gouvernement sud-coréen a lancé un processus de réforme en 2003. Trois ans plus tard, il a instauré un système de médiation, le premier en Corée à reposer sur le droit et à associer la société civile à la surveillance des acquisitions de défense.

⁴⁸ Centre international de droit des associations à but non lucratif et Mouvement mondial pour la démocratie, « Defending Civil Society » in *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 10:2, avril 2008, p. 31-33.

Les OSC doivent se montrer plus entreprenantes lorsqu'il s'agit de faire connaître leurs expériences et leur clairvoyance plus largement aux décideurs et au public, et elles devraient chercher à s'imposer davantage dans l'opération destinée à recadrer le discours politique sur le développement de l'intégrité à tous les niveaux du débat sur la défense et la sécurité. Les groupes de la société civile devraient ainsi contribuer à écrire un nouveau script et à formuler les termes du débat au travers d'un cadre d'orientation novateur, qui soit à la fois pratique, empirique et éthique. Ces OSC devraient en outre se servir des médias en place et des nouveaux outils de communication (tels que l'internet et les réseaux sociaux) pour communiquer ce point de vue et pour faire barrage aux fausses déclarations ou aux informations mensongères. Pour s'assurer que la société civile assume pleinement son rôle, les donateurs seraient, quant à eux, bien avisés d'allouer des ressources aux ONG pour qu'elles renforcent leur capacité à jouer les rôles décrits dans le présent chapitre.

Les ONG ne devraient se soustraire à l'exigence d'une plus grande transparence et d'une plus grande redevabilité pour leurs propres transactions financières et activités. La légitimité et l'intégrité publique sont essentielles pour les OSC et indispensables à l'efficacité de leur mission. Si l'on exige transparence et redevabilité de la part des ONG, il faut que les gouvernements et leurs instances, ainsi que l'OTAN, se soumettent aux mêmes exigences. Tout au long de l'histoire de l'OTAN, les membres de Parlements nationaux qui ont posé des questions sur des décisions prises par l'Alliance se sont invariablement entendu répondre que de telles décisions étaient confidentielles. Quand ces mêmes questions étaient adressées au secrétaire général, il répondait systématiquement que l'OTAN n'était qu'une alliance d'États souverains. Cette tactique de l'équation impossible a peut-être pu servir pendant la Guerre froide, mais elle n'est plus justifiée aujourd'hui. Il est désormais urgent d'instaurer des mécanismes adéquats de transparence et de redevabilité au sein de l'OTAN.

Chapitre 22

Le rôle des organisations internationales

Les organisations internationales ont joué un rôle central dans le changement d'attitude spectaculaire enregistré ces vingt dernières années dans le monde en matière de corruption. Elles ont également joué un rôle majeur dans les efforts concrets de lutte contre la corruption par des conventions et des normes internationales, s'attachant à promouvoir la bonne gouvernance, le contrôle et la sensibilisation. Si le gros de ce travail a été axé sur les domaines du commerce international et du développement, l'attention se porte davantage, maintenant, sur le problème de la corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité. C'est là un prolongement naturel de l'importance croissante accordée à la gouvernance de la défense au cours de la dernière décennie, qui est elle-même une conséquence de la prise de conscience croissante, dans les institutions telles que l'OTAN, du fait qu'une gestion efficace des ressources est essentielle pour assurer le succès des opérations.

Les organisations internationales – terme, qui, pour les besoins du présent chapitre, désigne les organisations internationales et les organisations non gouvernementales d'envergure mondiale – ont énormément de ressources et de savoir-faire, qui peuvent être utiles aux responsables ou aux citoyens ordinaires qui souhaitent apporter leur contribution à la lutte contre la corruption dans leurs propres institutions ou dans la société où ils vivent. Le présent chapitre vise à aider ces personnes à mieux connaître les ressources disponibles, à y accéder et à les utiliser efficacement. Pour commencer, on examinera les différents rôles et les différentes approches des organisations internationales dans la lutte anticorruption, en général, et plus spécifiquement dans le domaine de la défense. On se penchera ensuite plus en détail sur plusieurs institutions de premier plan, avant de voir comment tirer au mieux parti des possibilités offertes par ces institutions pour stimuler le changement dans un contexte national.

Rôle des organisations internationales : contexte général

Jusqu'au début des années 1990, la corruption était considérée par la plupart des acteurs du commerce international et du développement comme un coût de transaction ordinaire (voire « normal »). Dans certains pays occidentaux, il n'était pas rare que des pots-de-vin soient indiqués, dans les déclarations fiscales, dans la rubrique des frais à déduire. Néanmoins, pendant plusieurs décennies, il y avait eu une prise de conscience croissante du fardeau énorme que la corruption fait peser sur les programmes de développement ainsi que des distorsions qu'elle introduit dans l'économie. Par exemple, aux États-Unis, le débat autour de la loi de 1977 sur les pratiques de corruption à l'étranger a fait ressortir

que plus de 400 sociétés américaines reconnaissaient avoir versé plus de 300 millions de dollars à des responsables gouvernementaux étrangers – réalité qui n'était pas seulement contraire à l'éthique, mais aussi mauvaise pour les affaires, minant la confiance dans les sociétés en question et, en donnant la priorité aux arrangements privés plutôt qu'à l'efficacité, affectant le bon fonctionnement de « l'économie de marché » en général.¹ Les effets extrêmement délétères de la corruption ont également été mis en lumière par le passage à « l'économie de marché » en Russie et dans d'autres États postsoviétiques, où les programmes de privatisation recommandés par des experts occidentaux bien intentionnés (mais naïfs) ont dégénéré en pillage généralisé des biens publics. La création, en 1993, de Transparency International, dont les fondateurs étaient des responsables ayant une expérience directe des ravages de la corruption sur le développement, a donné une voix à cette prise de conscience. Depuis lors, un réseau croissant d'institutions nationales et internationales ont utilisé différents moyens (formation, lobbying, recherches ciblées) en vue d'inscrire durablement le problème de la corruption – et la nécessité de la combattre – à l'ordre du jour politique mondial.

Aujourd'hui, des dizaines d'organisations internationales majeures, d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales d'envergure mondiale participent activement aux efforts de lutte contre la corruption. Elles occupent plusieurs niches importantes dans l'écosystème de la lutte anticorruption (il est à noter que, par souci de concision, les organisations mentionnées pour chaque niche sont représentatives de celle-ci, sans nécessairement être les seules à l'occuper).

Élaboration et mise en application d'accords et de normes anticorruption au niveau mondial et régional. Il existe aujourd'hui plus d'une dizaine d'accords de ce type, en particulier la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC), entrée en vigueur en décembre 2005, et la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée en décembre 1997. Le suivi de la mise en application des conventions est souvent une activité importante pour des institutions comme l'OCDE, de même que la mise au jour et la promotion des bonnes pratiques. Les travaux sont souvent portés par un réseau d'organisations – par exemple, en Europe, le Conseil de l'Europe, le GRECO (Groupe d'États contre la corruption), la Commission européenne et le Coordonnateur des activités économiques et environnementales de l'OSCE. En Amérique, l'Organisation des États américains se mobilise en faveur de la Convention interaméricaine contre la corruption. Il y a aussi des rôles bien spécifiques : le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) dirige la lutte contre le blanchiment d'argent en élaborant et en mettant en application des normes internationales, et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) intègre un volet anticorruption dans son Groupe de travail sur la transparence des marchés publics.

Les assemblées parlementaires peuvent contribuer à élaborer des accords internationaux et des approches anticorruption, promouvoir leur adoption par les pays, et suivre

¹ Unlawful Corporate Payments Act of 1977, Legislative History – House Report, <http://10.173.2.10/criminal/fraud/fcpa/history/1977/housepr.html>.

leur mise en application. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est à cet égard un bon exemple pour son action concernant les conventions pénale et civile du Conseil de l'Europe sur la corruption. Autre organisation de premier plan, l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC), basée au Canada, aide les parlementaires nationaux à garantir leur propre intégrité en adhérant à un code de conduite, ainsi qu'à bien cerner et à exercer efficacement leur rôle de contrôle. D'utiles indicateurs de performance sont proposés pour le contrôle parlementaire. D'autres assemblées parlementaires régionales, comme l'Assemblée parlementaire asiatique, se préoccupent aussi de problèmes de corruption.

Les banques de développement sont devenues des acteurs majeurs de la lutte anticorruption, tant pour préserver l'intégrité de leurs propres programmes que, plus généralement, pour éliminer ce qui, de l'avis général, constitue un sérieux obstacle au développement économique et social ; la corruption altère l'état de droit, fragilise les institutions nécessaires à la croissance économique et affaiblit les services publics, dont les pauvres dépendent tout particulièrement. Les programmes des banques de développement adoptent souvent une approche multidimensionnelle de la lutte anticorruption, promouvant la bonne gouvernance et la bonne gestion dans les institutions bénéficiaires de prêts, développant la responsabilité politique en matière d'utilisation des ressources, et renforçant la capacité de la société civile à exiger des mesures et à vérifier le respect des normes fixées. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) sont les deux acteurs mondiaux les plus importants. En outre, les banques de développement régionales comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement ont également des programmes anticorruption.

Les grandes organisations de développement internationales (et nationales) autres que les banques s'attaquent elles aussi de plus en plus à la corruption dans le cadre de l'importance croissante accordée à la bonne gouvernance comme facteur essentiel du développement humain. La corruption est de plus en plus combattue directement à mesure que ses effets délétères sur la gouvernance sont mieux compris. Les institutions qui s'attachent à mettre au jour et à promouvoir les bonnes pratiques sont, entre autres, le Programme des Nations Unies pour le développement, (PNUD) le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève, et le Réseau mondial pour la facilitation des réformes dans le secteur de la sécurité (GFN-SSR). En ce sens, l'OTAN agit aussi en tant qu'organisation de « développement », associant ses programmes anticorruption à ses intérêts en matière de bonne gouvernance du secteur de la sécurité et de contrôle civil et démocratique.

Coordination des activités liées à l'application des lois. Les institutions d'envergure mondiale comme INTERPOL et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) jouent un rôle important pour ce qui est de coordonner et de compléter les efforts anticorruption des pays. Dans le cadre de ses travaux sur ce qui est l'un de ses six domaines prioritaires dans la lutte contre la criminalité, INTERPOL a élaboré des codes de déontologie et de conduite pour les responsables de l'application des lois, ainsi que

des normes pour les forces de police, a lancé une enquête sur l'intégrité des polices afin d'établir des points de référence pour les capacités, a compilé un *catalogue des meilleures pratiques* à l'intention des enquêteurs en charge de faits de corruption, et a créé un groupe de points de contact nationaux sur la corruption. INTERPOL a aussi créé un Groupe d'experts sur la corruption (IGEC) pour faciliter, avec d'autres parties prenantes internationales, la coordination et l'harmonisation des approches nationales et régionales de la lutte anticorruption. L'ONUDC et INTERPOL ont décidé d'ouvrir, près de Vienne (Autriche), l'Académie internationale de lutte contre la corruption, la première du genre dans le monde. La Commission européenne a également de solides programmes anticorruption, de même que certaines institutions régionales, comme les groupes d'action contre la criminalité organisée dans la région de la mer Baltique et dans les Balkans.

Les organisations internationales liées à un secteur professionnel ont souvent des programmes visant à préserver l'intégrité et à combattre la corruption dans leur domaine de responsabilité. L'Union internationale des magistrats, la Commission internationale de juristes, l'Association internationale des barreaux et l'Association internationale des procureurs et poursuivants en sont quelques exemples d'envergure mondiale. Il existe aussi un certain nombre d'organisations régionales qui traitent du contrôle financier, par exemple l'Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Sensibilisation et contrôle. Un certain nombre d'organisations internationales non gouvernementales s'emploient à développer la sensibilisation et à promouvoir les activités anticorruption, utilisant pour ce faire aussi bien la pression politique que la pression sociale. Avec un réseau international et plus de 90 sections nationales, Transparency International est le leader dans ce domaine. Ses efforts sont complétés par ceux d'autres institutions, comme le réseau de syndicats UNICORN et la Chambre de commerce internationale (CCI), une association d'entreprises qui a pour objectif de promouvoir le bon fonctionnement de l'économie mondiale, sur la base de la liberté et de la loyauté de la concurrence. La CCI a une Commission anticorruption, qui vise principalement à encourager l'autorégulation des entreprises face aux problèmes d'extorsion de fonds et de pots-de-vin, et à apporter la contribution du monde des affaires dans les initiatives internationales de lutte contre la corruption.

Le lien avec la défense

La prise de conscience de la communauté de la défense quant à l'importance de la gouvernance – et à la menace directe que la corruption fait peser sur elle – a été parallèle à celle de la communauté du développement. Le Partenariat pour la paix (PPP) en Europe centrale et orientale en est un bon exemple. Les années 1990 ont vu naître l'espoir d'une transformation démocratique rapide, avec passage à l'économie de marché, des États postcommunistes. L'engagement entre militaires, à travers la participation de soldats de carrière à des tâches communes de maintien de la paix et de secours humanitaire, complétait ce processus. À cette époque, la première priorité des programmes de coopération et d'assistance était donc l'interopérabilité – c'est-à-dire l'aptitude des forces militaires à

Encadré 22.1. Liste d'organisations internationales et de leurs sites web

Assemblée parlementaire asiatique	http://www.asianparliament.org
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)	http://assembly.coe.int
Association internationale des barreaux	http://www.ibanet.org
Association internationale des procureurs et poursuivants	http://www.iap-association.org
Banque asiatique de développement	http://www.adb.org/Anticorruption/unit.asp
Banque interaméricaine de développement	http://www.iadb.org
Banque mondiale	http://www.worldbank.org
Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève	http://www.dcaf.ch
Commission anticorruption de la Chambre de commerce internationale (CCI)	http://www.iccwbo.org/policy/anticorruption
Commission européenne	http://ec.europa.eu
Commission internationale de juristes (CIJ)	http://www.icj.org
Conseil de l'Europe	http://www.consilium.europa.eu
Coordonnateur chargé des activités économiques et écologiques de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)	http://www.osce.org/eea
Fonds monétaire international	http://www.imf.org
Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI)	http://www.fatf-gafi.org
Groupe de travail de l'OMC sur la transparence des marchés publics	http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm#plurilateral
Groupe d'États contre la corruption (GRECO)	http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/
INTERPOL	http://www.interpol.int
Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC)	http://www.unodc.org
Organisation asiatique des institutions supérieures de contrôle des finances publiques	http://www.asosai.org
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)	http://www.oecd.org
Organisation des États américains	http://www.oas.org
Organisation des Nations Unies (ONU)	http://www.un.org
Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)	http://www.nato.int
Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC)	http://www.gopacnetwork.org
Organisation mondiale du commerce (OMC)	http://www.wto.org
Programme des Nations Unies pour le développement	http://www.undp.org
Réseau mondial pour la facilitation des réformes dans le secteur de la sécurité (GFN-SSR)	http://www.ssrnetwork.net
Transparency International	http://www.transparency.org
UNICORN	http://www.againstcorruption.org
Union internationale des magistrats	http://www.iaj-uim.org

avoir une compréhension, des procédures et des moyens techniques communs (ou du moins compatibles) leur permettant de travailler côte à côte dans des opérations interarmées. La question du contrôle démocratique des forces armées était, pour l'essentiel, considérée sous l'angle du contrôle opérationnel.

La décennie qui a suivi a été marquée par des progrès considérables dans le développement de l'interopérabilité opérationnelle. Toutefois, au cours des années 1990, il est apparu clairement que l'interopérabilité ne constituait que la moitié du problème : l'autre moitié était la transformation de la défense – c'est-à-dire le développement de capacités et de méthodes nouvelles adaptées aux besoins des opérations modernes. Ce mouvement de transformation s'est encore accéléré lorsque les missions de contre-terrorisme ont pris de plus en plus d'importance après le 11-Septembre. À la différence de l'interopérabilité, la transformation ne pouvait pas être isolée en tant qu'activité concernant uniquement les militaires. Au contraire, il fallait qu'elle soit portée par des visions nouvelles en matière de politique, par une planification innovante et par un soutien budgétaire accru. Pourtant, si le contrôle civil et démocratique était effectif en termes opérationnels (à savoir que le président était bien le commandant en chef), les institutions de défense responsables, entre autres, des politiques, de la planification et de l'affectation des ressources, présentaient des faiblesses dans de nombreux pays. Sans un ministère de la défense, à dominante civile efficace et capable de donner des orientations et de défendre ses intérêts, les militaires étaient victimes de leur propre inertie et de l'apathie de la classe politique concernant les questions de sécurité nationale (et les budgets de défense).

C'est ainsi que la question de la gouvernance du secteur de la sécurité est devenue un thème incontournable de l'agenda de la coopération de défense, tendance qui s'est confirmée avec la création, en 2004, du programme OTAN de mise en place d'institutions de défense du PPP. Une fois la bonne gouvernance solidement inscrite à l'agenda de la coopération de défense, on se devait d'accorder à la lutte contre la corruption l'attention qu'elle mérite, ce qui suivit rapidement avec la création du programme OTAN de développement de l'intégrité et de réduction de la corruption (commanditaire du présent recueil). Tout en donnant à la lutte contre la corruption une place essentielle dans le processus de réforme, ce programme reste axé sur le développement d'une dynamique positive d'intégrité, de transparence et de responsabilité, considérés comme des éléments clés d'une gestion efficace de la défense.

Quelques institutions et programmes

Le rôle de l'ONU en matière de corruption s'articule autour de la mise en application de la Convention des Nations Unies sur la corruption, qui est entrée en vigueur en décembre 2005. Cette convention cherche à développer un langage mondial commun en matière de corruption et un ensemble de repères efficaces pour que les stratégies de mise en application soient cohérentes. Elle définit une quadruple approche pour combattre la corruption, à savoir des mesures préventives, la pénalisation, la coopération internationale, et le recouvrement d'avoirs.

L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) a mis en place un programme mondial contre la corruption, destiné à catalyser les efforts et à servir de ressource aux États dans l'application effective des dispositions de la Convention. Le programme aide les États fragiles dont l'économie est en développement ou en transition par la promotion de mesures anticorruption dans les secteurs public et privé, y compris parmi les élites du monde de la finance et de la politique. Il vise entre autres à codifier les bonnes pratiques et les politiques, à apporter une assistance technique à la promotion de ces bonnes pratiques dans les secteurs public et privé, et à sensibiliser le public. Figurent, parmi ses outils spécifiques, un groupe sur l'intégrité de la justice, une liste permettant de s'auto-évaluer et un guide législatif pour les signataires de la Convention.

Ces dernières années, sous la pression des médias et des États membres, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU a également intensifié ses efforts anticorruption, lançant un certain nombre d'enquêtes, et dans certains cas, refusant des contributions de troupes proposées par des pays ayant déjà eu ce type de problèmes.

L'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) est une organisation internationale regroupant 31 pays qui sont attachés aux valeurs de la démocratie pluraliste basée sur l'état de droit et le respect des droits de l'homme, qui adhèrent aux principes de l'économie de marché libre et transparente et qui ont un objectif commun de développement durable.² L'OCDE est devenue un forum majeur de dialogue sur des questions d'intérêt mondial, et elle contribue aux efforts visant à ce que l'économie mondiale soit plus forte, plus propre et plus juste. S'appuyant sur l'un des corpus statistiques les plus complets et les plus fiables du monde, elle suit les tendances, fait des analyses et des prévisions des développements économiques, et étudie les changements sociaux et les grandes inflexions en matière de commerce, d'environnement, d'agriculture, de technologie, de fiscalité et de gouvernance publique, à mesure qu'elles évoluent.

L'un des grands domaines de travail de l'Organisation est la lutte contre la corruption, fléau qui menace la bonne gouvernance, le processus démocratique, le développement durable et les pratiques commerciales loyales. Par une approche multidisciplinaire, l'OCDE s'attaque à la corruption dans le monde des affaires ainsi qu'en matière de fiscalité, d'aide au développement et de gouvernance, dans les pays membres et non membres. Il s'agit, entre autres, de lutter contre « l'offre » de corruption par divers moyens : filtrage des crédits à l'exportation, suppression de la déductibilité fiscale des pots-de-vin, promotion d'un comportement responsable des entreprises, prévention de la corruption dans le secteur public par la mise en place d'un solide cadre d'action pour l'intégrité, et amélioration de la gouvernance par l'aide au développement.³

² Liste des pays membres de l'OCDE : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili (depuis janvier 2010), Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pologne, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni et Suède, Suisse, Turquie.

³ Pour plus d'informations, voir www.oecd.org/corruption.

L'OCDE aide les pays à prévenir les conflits d'intérêts et la corruption dans les services publics. Elle concentre son attention sur des domaines vulnérables comme les marchés publics et la gestion des contrats, le lobbying et l'interface politico-administrative. Après un examen et une analyse des bonnes pratiques dans les pays, l'OCDE a élaboré des instruments politiques, des directives de mise en œuvre et des outils pratiques pour aider les décideurs et les gestionnaires à promouvoir l'intégrité et encourager la résistance à la corruption dans le secteur public.

La pièce maîtresse de l'arsenal anticorruption de l'OCDE est la Convention de 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention anticorruption) et ses instruments connexes, qui traitent des questions fiscales, des crédits à l'exportation, de l'aide bilatérale, des entreprises multinationales et des marchés publics.⁴ La Convention est un traité international juridiquement contraignant qui s'intéresse à la « corruption active » – à savoir le fait, pour un individu ou une entreprise, de promettre, de proposer ou de donner des pots-de-vin à des agents publics étrangers pour obtenir ou conserver des avantages commerciaux. Tous les pays membres de l'OCDE, plus sept économies non membres, sont parties à la Convention anticorruption, et ont ainsi pris l'engagement de faire de la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales une infraction pénale dans leur législation nationale, et de mettre en œuvre des politiques efficaces visant à prévenir, à détecter, à poursuivre et à punir cette forme de corruption.

À travers les efforts qu'elle déploie pour éliminer la corruption d'agents publics étrangers des marchés publics de biens et d'équipement, l'OCDE contribue grandement à l'instauration de règles du jeu équitables dans le commerce transnational, y compris pour ce qui est de l'industrie de défense. Le fait qu'ils soient soumis à un examen rigoureux par les pairs au sein du Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption donne aux instruments anticorruption de l'OCDE une force incomparable. Des rapports de suivi détaillés évaluent la mise en application par les pays de la législation et des politiques anticorruption. Un processus d'évaluation mutuelle crée une émulation au sein du Groupe de travail et incite les pays à respecter la Convention dans ses moindres détails.

Le *Conseil de l'Europe/GRECO* a pour vocation de défendre et de promouvoir la démocratie pluraliste, les droits de l'homme et l'état de droit. Les efforts qu'il déploie pour combattre la corruption sont à la mesure du danger que celle-ci représente pour ces valeurs fondamentales. L'approche du Conseil de l'Europe comprend trois volets étroitement liés : (1) l'élaboration de normes et critères européens ; (2) l'instauration d'un suivi pour veiller au respect de ces normes ; (3) une aide ciblée apportée aux pays et aux régions dans le cadre de programmes de coopération technique.

Le Conseil de l'Europe a élaboré un certain nombre d'instruments juridiques qui traitent de sujets comme l'incrimination des faits de corruption dans les secteurs privé et public, la responsabilité et le dédommagement dans les affaires de corruption, la conduite des agents publics et le financement des partis politiques. Ces instruments ont pour ob-

⁴ OCDE, *Key OECD Anti-Corruption Documents*, www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_37447_41799402_1_1_1_1,00.html.

Encadré 22.2. La Convention anticorruption de l'OCDE et les intérêts de sécurité nationale

Selon l'article 5 de la Convention anticorruption de l'OCDE, les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger ne doivent pas être influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause. Tout en reconnaissant la possibilité d'une appréciation quant à l'opportunité des poursuites, l'article 5 limite cette appréciation à des motifs professionnels (par exemple, l'importance des éléments de preuve) et exclut qu'elle soit indûment influencée par des préoccupations de nature politique. L'applicabilité de l'article 5 de la Convention de l'OCDE a été mise à l'épreuve au Royaume-Uni lorsqu'une affaire majeure impliquant la corruption présumée d'un agent public étranger a été classée, le motif invoqué étant la nécessité de préserver la sécurité nationale et internationale.

Les faits. Entre juillet 2004 et décembre 2006, le *Serious Fraud Office* (SFO) [Bureau de lutte contre les fraudes graves] britannique a enquêté sur des faits présumés de corruption qui auraient été commis par BAE Systems dans le cadre des contrats Al-Yamamah de vente d'avions militaires au Royaume d'Arabie saoudite. En octobre 2005, BAE a tenté de persuader le procureur général et le SFO de mettre fin à l'enquête au motif qu'une poursuite des investigations aurait un effet négatif sur les relations entre l'Arabie saoudite et le Royaume-Uni et empêcherait ce dernier de décrocher un marché décrit par BAE comme le plus important contrat d'exportation depuis dix ans. En juillet 2006, alors que le SFO était sur le point d'avoir accès à des comptes bancaires suisses, des personnes décrites pudiquement comme étant des « représentants saoudiens » ont adressé au chef de cabinet du premier ministre, Jonathan Powell, une menace on ne peut plus claire : si l'enquête n'était pas stoppée, aucun contrat d'exportation ne serait signé pour le Typhoon, et il serait mis fin aux relations diplomatiques privilégiées et à la coopération étroite en matière de renseignement cesseraient. Les ministres ont indiqué qu'à leur avis ces menaces seraient probablement mises à exécution, avec de lourdes conséquences pour le commerce des armes et pour la sécurité des ressortissants britanniques et du personnel des forces armées. À la lumière de ce qu'il considérait dès lors comme un risque grave pour la vie humaine, le directeur du SFO a décidé, en décembre 2006, de clore l'enquête. En avril 2008, suite à un recours introduit par deux ONG, la Haute Cour de justice de Londres a conclu qu'il avait été illégalement mis fin à l'enquête Al-Yamamah suite à ce qui a été décrit par les juges Moses et Sullivan comme « une tentative réussie d'entrave au cours de la justice au Royaume-Uni par un gouvernement étranger ». En juillet 2008, la Chambre des Lords, l'instance de recours suprême du pays, a fait droit au recours introduit par le SFO et a infirmé la décision de la Haute Cour de justice, estimant que le directeur du SFO avait agi dans les limites de son pouvoir d'appréciation, et qu'il appartenait au Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption d'interpréter l'applicabilité de l'article 5 à des considérations de sécurité nationale.

Rapport de l'OCDE. Dans son rapport sur le Royaume-Uni, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption a estimé qu'il n'était pas approprié d'interpréter l'applicabilité de l'article 5 dans le cadre d'un rapport sur un pays. Par contre, les auteurs du rapport se sont penchés sur les procédures liées à l'article 5 et sont parvenus aux conclusions suivantes : i) lorsqu'une affaire pourrait sembler avoir été classée sur la base de considérations non permises par l'article 5, les procureurs doivent procéder à un « examen rigoureux » pour s'assurer que la décision est réellement basée sur des considérations admissibles ; ii) une affaire ne doit pas être classée pour des raisons de sécurité sans que les solutions alternatives aient été examinées à fond par l'ensemble du gouvernement.

La clôture de l'enquête relative à l'affaire Al-Yamamah a mis au jour un certain nombre de lacunes du système britannique concernant les enquêtes et les poursuites judiciaires diligentées dans le cadre d'affaires sensibles impliquant des intérêts nationaux, en particulier concernant les conditions d'exercice du pouvoir d'appréciation du ministère public quant à l'opportunité des poursuites. Elle a mis en évidence la nécessité de réformer en profondeur la législation anticorruption du Royaume-Uni, devenue obsolète. Elle a également fait ressortir la nécessité de travaux doctrinaux supplémentaires et d'une interprétation faisant autorité de l'article 5 de la Convention de l'OCDE afin de préciser la portée des exceptions à la répression des faits de corruption d'agents publics étrangers.

Sources : Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, Rapport de phase 2bis sur le Royaume-Uni, www.oecd.org/dataoecd/23/20/41515077.pdf ; décision de la Haute Cour de justice, www.baillii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2008/714.html ; décision de la Chambre des Lords, www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf ; Transparency International, *Rapport d'étape 2009 sur la mise en œuvre de la Convention anticorruption de l'OCDE*, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2009/oecd_pr_2009.

jectif d'améliorer la capacité des États à lutter contre la corruption aux niveaux tant national qu'international.

Le suivi du respect de ces normes a été confié au Groupe d'États contre la corruption, dénommé GRECO. Le GRECO a été créé en 1999 par le Conseil de l'Europe pour veiller au respect par les États des normes anticorruption de l'Organisation. Il compte actuellement 46 membres (45 États membres européens et les États-Unis d'Amérique). Le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption. Il mène son action par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs basé sur des missions de suivi destinées à vérifier le respect des normes anticorruption du Conseil de l'Europe, à identifier les lacunes dans les politiques nationales de lutte contre la corruption, et à promouvoir l'adoption des réformes législatives, institutionnelles et pratiques nécessaires. Le GRECO offre également une plateforme pour l'échange des meilleures pratiques en matière de prévention et de détection de la corruption.

En juillet 2008, l'OTAN a lancé un fonds d'affectation spéciale pour développer l'intégrité et réduire la corruption dans les institutions de défense, qui vise à développer la capacité des pays en la matière à l'aide de trois grands outils :

- un outil d'auto-évaluation, conçu pour mesurer l'état d'avancement des programmes de développement de l'intégrité et de lutte contre la corruption dans les institutions de défense ;
- des stages de développement de l'intégrité pour le personnel civil et le personnel militaire ;
- l'élaboration d'un recueil destiné à promouvoir les meilleures pratiques (à savoir le présent ouvrage).

Le fonds d'affectation spéciale pour le développement de l'intégrité est actuellement mis en œuvre avec un certain nombre de partenaires, dont la *Defence Academy* du Royaume-Uni, le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève, le Centre de politique de sécurité – Genève, et Transparency International.

Le fonds est un prolongement naturel du plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense (PAP-DIB), qui a été lancé en juillet 2004 pour aider les partenaires à développer et à maintenir des institutions de défense efficaces, soumises au contrôle civil et démocratique. Le PAP-DIB a défini dix objectifs (Encadré 22.3) à l'intention des pays qui établissent des institutions de défense, et, pour les aider à atteindre ces objectifs, il a pris trois grandes mesures :

- intégration de l'établissement d'institutions de défense dans le processus de planification de défense du Partenariat (processus de planification et d'examen (PARP) du PPP) ;
- développement d'activités destinées à faciliter les échanges d'expérience, par exemple un programme éducatif de référence proposant des objectifs d'apprentissage détaillés et offrant un soutien pour l'élaboration de programmes de formation ;

Encadré 22.3. Objectifs du plan d'action du PPP pour l'établissement d'institutions de défense

Les objectifs du plan d'action sont notamment les suivants :

- des dispositions efficaces et transparentes pour le contrôle démocratique des activités de défense ;
- la participation des civils à l'élaboration de la politique de défense et de sécurité ;
- un contrôle législatif et judiciaire efficace et transparent du secteur de la défense ;
- une meilleure évaluation des risques de sécurité et des besoins en matière de défense nationale, qui doit aller de pair avec la mise en place et le maintien de capacités financièrement abordables et interopérables ;
- l'optimisation de la gestion des ministères de la défense et d'autres institutions qui ont des structures de forces apparentées ;
- le respect des normes et des méthodes internationales dans le secteur de la défense, y compris le contrôle des exportations ;
- des procédures efficaces et transparentes de financement, de planification et d'affectation des ressources dans le domaine de la défense ;
- une gestion efficace des dépenses de défense ainsi que des conséquences socioéconomiques de la restructuration de la défense ;
- des structures et des méthodes efficaces et transparentes concernant le personnel des forces armées ;
- une coopération internationale efficace et des relations de bon voisinage en matière de défense et de sécurité.

Source : Plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense, www.nato.int.

- aide à la conception et au ciblage de programmes d'assistance bilatérale en matière de défense et de sécurité.

Le fonds aide également les pays à remplir leurs obligations internationales, notamment en ce qui concerne la mise en application de la Convention des Nations Unies contre la corruption, de la Convention anticorruption de l'OCDE, de la stratégie de la Banque mondiale en matière de corruption, et des instruments anticorruption d'autres organisations internationales et régionales.

L'intense coopération OTAN-Ukraine en matière de sécurité et de défense a servi d'incubateur de projets innovants dans le cadre du partenariat spécifique entre l'OTAN et l'Ukraine. Ceux-ci pourraient être riches d'enseignements susceptibles d'être appliqués plus largement.

L'une des innovations les plus fructueuses a été la création, en 1998, du Groupe de travail conjoint OTAN-Ukraine sur la réforme de la défense (JWGDR). Pendant plus d'une décennie, le JWGDR a aidé l'Ukraine à tirer parti de l'expérience des pays de l'OTAN en matière de réforme des secteurs de la défense et de la sécurité, et il a mené ses travaux dans des configurations variées, depuis des ateliers entre experts jusqu'à des consultations au niveau ministériel. Cette approche s'est révélée particulièrement utile pour ce qui est d'aider l'Ukraine à élaborer son programme de réformes conformément aux bonnes pratiques internationales et de travailler avec les pays de l'OTAN pour gérer le soutien international à ce programme – y compris l'élaboration d'un certain nombre de programmes innovants adaptés aux besoins de l'Ukraine. Cette gestion conjointe comportait également des évaluations régulières des progrès accomplis.

Un certain nombre d'initiatives spécifiques sont à mettre au crédit du JWGDR :

- soutien d'experts pour des documents clés sur la sécurité nationale qui composent une feuille de route, y compris les revues de défense en 2003 et en 2009 et la stratégie de sécurité nationale en 2006 ;
- aide d'experts pour l'élaboration de « Livres blancs » assurant la transparence vis-à-vis du public des politiques en matière de défense et de renseignement/sécurité, et de leur mise en œuvre ;
- interaction de nombreux conseillers techniques des pays de l'Alliance avec le ministère ukrainien de la Défense, parallèlement à la création d'un Comité mixte de coordination chargé de gérer les activités ;
- interaction avec le Parlement sur les questions de contrôle démocratique, y compris au travers de séminaires, d'ateliers, d'avis d'experts sur la législation et de la publication du codex sur la sécurité et la défense ;
- création du Groupe de travail OTAN-Ukraine sur le contrôle civil et démocratique du secteur du renseignement, qui a réuni des dizaines de responsables du renseignement et d'experts des pays de l'OTAN et de l'Ukraine pour débattre du fonctionnement des organes de renseignement dans les démocraties ;

- mise en place d'un programme de perfectionnement professionnel, qui a permis de former des centaines de civils travaillant dans les institutions ukrainiennes de défense et de sécurité ;
- mise en place d'un réseau de partenariats pour le développement de l'expertise de la société civile afin de promouvoir le rôle de celle-ci dans les questions de défense et de sécurité en mettant en contact des experts de l'Ukraine et des pays de l'OTAN.

Nombre de ces initiatives ont été mises en œuvre en étroite coordination avec le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est un leader mondial en matière de réforme du secteur de la sécurité (SSR) et de gouvernance du secteur de la sécurité (SSG). Créé à l'initiative du gouvernement suisse en l'an 2000, c'est une fondation internationale qui comprend 53 États membres. Le DCAF élabore les normes démocratiques internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, favorise les bonnes pratiques et mène des recherches sur les politiques en matière de SSR ; il fournit un soutien consultatif et offre des programmes d'assistance sur le terrain. Ses programmes portent sur les domaines suivants :

- gouvernance du secteur de la sécurité
- conseil aux gouvernements
- assistance aux parlementaires
- société civile
- réforme de la défense
- réforme de la police
- sécurité aux frontières
- responsabilisation du secteur du renseignement
- questions de genre, enfants et sécurité.

Le DCAF s'occupe prioritairement des Balkans occidentaux et des nouveaux États indépendants, mais il s'ouvre de plus en plus au Moyen-Orient et à certaines parties de l'Afrique, de l'Amérique latine et de l'Asie.

Transparency International est un réseau mondial indépendant qui allie la présence d'une ONG d'envergure mondiale sur la scène internationale aux capacités locales de ses plus de 90 antennes nationales. Ces antennes s'attachent à réunir les acteurs qui comptent au niveau du gouvernement, de la société civile, des entreprises et des médias afin de promouvoir la transparence dans les élections, l'administration publique, les marchés publics et le monde des affaires. Elles mènent également des campagnes de sensibilisation pour inciter les gouvernements à mettre en œuvre des réformes anticorruption.

Transparency International aide ces antennes à acquérir les compétences, les outils, l'expérience, le savoir-faire et la large audience dont elles ont besoin pour combattre la corruption sur le terrain, mais aussi dans le cadre d'initiatives mondiales et régionales.

Les grandes priorités de Transparency International sont la lutte contre la corruption dans la vie politique, dans les marchés publics et dans le secteur privé. L'ONG milite aussi en faveur de l'application des conventions internationales anti-corruption et elle s'attache à réduire la pauvreté et à favoriser le développement. Transparency International n'enquête pas sur des faits de corruption présumée, et elle ne dénonce pas non plus les cas individuels, mais elle collabore parfois avec des organisations qui se chargent de le faire.

À partir de l'an 2000, l'antenne britannique de Transparency International a commencé à travailler sur la corruption dans le secteur de la défense. Dans le cadre de cet effort, initialement axé sur les exportations d'armes, Transparency International a réuni des représentants de pays exportateurs d'armes et d'entreprises de défense pour réfléchir aux mesures constructives susceptibles de réduire la corruption dans ce domaine. Au nombre des idées émises à cette occasion figurent la possibilité de créer un consortium de défense contre la corruption, une application plus stricte de la Convention de l'OCDE, des pactes d'intégrité pour les marchés publics et un renforcement de la collaboration avec d'autres organisations internationales.

Transparency International a récemment commencé à travailler avec l'OTAN à la création d'un fonds d'affectation spéciale ciblant spécifiquement la corruption et le risque de corruption dans la sphère de la défense. L'ONG a également lancé une initiative visant à mesurer de façon plus précise l'efficacité des programmes d'intégrité du secteur de la défense.

Le recours aux organisations internationales pour stimuler le changement

Un très grand nombre d'organisations internationales, d'organisations intergouvernementales et d'institutions d'envergure mondiale représentatives de la société civile participent aux efforts de lutte contre la corruption. La difficulté pour ceux qui souhaitent voir introduire des réformes, qu'ils soient responsables de la défense ou simples citoyens, est de savoir comment tirer parti de ces compétences pour faire intervenir des changements positifs. Les trois approches suivantes ont permis d'obtenir de bons résultats :

1. *Normes internationales.* L'institution nationale désireuse d'engager des réformes prend contact avec une institution internationale dépositaire d'une norme internationale. Il peut s'agir d'une norme anticorruption, comme celles établies par l'OCDE, ou bien d'une norme d'éthique, comme les directives de l'ONU sur les conflits d'intérêt pour les agents publics, ou bien encore d'une norme pour l'intégrité d'un processus, comme les normes d'audit. Le but est de satisfaire à une norme de manière visible grâce aux différents mécanismes de retour d'information et d'en retirer les avantages attachés au respect d'une norme internationale : prestige, fierté du personnel et gains d'efficacité. Dans le cadre d'une étroite collaboration avec l'équipe d'évaluation, les inspections sont alors une ex-

cellente occasion non seulement d'avoir un retour d'information, mais aussi d'inscrire des réformes difficiles à l'agenda des hauts responsables.

2. *Projets conjoints.* L'institution nationale sollicite l'aide d'une organisation internationale pour traiter d'une question spécifique qui est importante pour ses dirigeants mais dont la mise en œuvre dépasse les moyens locaux et nécessite une aide extérieure. Le résultat est un programme conjoint assorti de mécanismes de gestion conjoints – c'est-à-dire des équipes de mise en œuvre, des comités directeurs chargés de donner des orientations, ainsi que des évaluations et des rapports établis et présentés conjointement à un organe auquel siègent régulièrement des hauts responsables des deux parties. On pourrait ainsi amener des institutions nationales à travailler dans des cadres qui les contraignent à respecter des normes internationales d'intégrité, de transparence et de responsabilité. Les projets conjoints peuvent également être un mécanisme efficace de transfert des normes, des valeurs et des méthodes de travail. La transparence s'accroît dans la mesure où le flot d'informations qui remonte librement de la partie « occidentale » de la chaîne de compte rendu force les contreparties locales à faire preuve de la même précision et de la même honnêteté dans les comptes rendus (voir l'exemple dans l'encadré 22.4).
3. *Établir des passerelles.* Souvent, il existe au sein d'une institution nationale, ou plus largement dans la société, des acteurs qui sont des alliés potentiels au service du développement de l'intégrité et qui ont la motivation et les ressources (du moins les ressources humaines) voulues. Cependant, ils n'ont que peu d'occasions de faire connaissance compte tenu des pesanteurs bureaucratiques ou des freins dans les relations sociales – réglementation tatillonne ou méfiance réciproque, par exemple. Les organisations internationales peuvent aider ces alliés naturels à se rencontrer, à partager leurs connaissances et leur expérience, à apprendre à se faire confiance et à travailler ensemble au sein d'un réseau. En l'occurrence, il est utile que le gouvernement hôte encourage les organisations internationales à tisser des liens très larges dans la société et dans l'appareil d'État afin d'avoir les meilleures informations et les meilleurs contacts possibles pour pouvoir jouer ce rôle d'« entremetteur ». Les organisations internationales sont aussi souvent bien placées pour mettre en relation les responsables, les experts non gouvernementaux ou les activistes agissant au niveau national avec leurs homologues internationaux. Le développement d'un réseau peut avoir des retombées significatives sur deux plans au moins : (1) la constitution d'une classe d'experts professionnels bien intégrés ; (2) l'accroissement des compétences de la société civile, ouvrant la voie à un contrôle indépendant plus efficace.

Encadré 22.4. Programme OTAN-Ukraine de perfectionnement professionnel

En 2005, l'OTAN et l'Ukraine ont mis au jour une lacune dans la formation des responsables de la défense : les officiers militaires suivaient régulièrement des formations, tant à l'étranger que dans le pays, mais pas leurs collègues civils. Il y avait là un facteur de déséquilibre dans le système.

L'Ukraine a demandé un soutien pour faire face à ce problème, et, en 2006, l'OTAN et l'Ukraine ont élaboré un programme de perfectionnement professionnel, destiné au personnel civil de la défense. Des pays se sont proposés comme parrains et une équipe de programme a été mise en place au Bureau de liaison de l'OTAN à Kiev. Un responsable ukrainien du Département du personnel du ministère de la Défense a été détaché auprès de l'équipe de mise en œuvre, placée sous l'autorité du gestionnaire du programme OTAN-Ukraine. On a créé en outre un Comité de gestion local composé des représentants des principales parties prenantes : haute direction du ministère de la Défense (assistant du ministre), Département du personnel du ministère de la Défense, Conseil de sécurité nationale et de défense, le conseiller spécial Défense du Royaume-Uni (le Royaume-Uni étant le pays chef de file pour ce projet), le chef du Bureau de liaison de l'OTAN et le gestionnaire du programme. Au nom du Comité de gestion, le gestionnaire du programme rend compte 3 à 4 fois par an à un Comité directeur composé des donateurs principaux, qui se réunit à Bruxelles.

La formation théorique et pratique à l'étranger sont des éléments importants du programme, et à ce jour, plus de 1 000 responsables ukrainiens ont participé à des stages – organisés pour partie dans le pays, et pour partie à l'étranger. Ces stages étant très prisés, ils entraînent un risque important de corruption (problème déjà endémique dans les procédures de sélection nationales). Afin de garantir l'intégrité du processus, les procédures suivantes ont été instaurées pour le programme :

1. les besoins de formation sont définis un an à l'avance, sur la base des objectifs de transformation du ministère. Cela permet de s'assurer que les gestionnaires envoient bien la personne qui doit acquérir les compétences ;
2. les besoins de formation sont mis en adéquation avec les stages offerts et les candidats potentiels (ou du moins les postes), et présentés dans un plan annuel qui doit être approuvé par les hauts responsables du ministère de la Défense ;
3. les personnes en charge du programme établissent, en concertation avec le ministère, une liste de candidats possibles, c'est-à-dire ayant les qualifications requises, occupant un poste entrant en ligne de compte et disposant de l'accord de leur supérieur hiérarchique. Ces candidats sont soumis à
 - a) un processus de sélection sur la base d'un concours, y compris un test linguistique et des entretiens menés par un jury composé de différentes parties prenantes et comportant toujours au moins un responsable ukrainien et un responsable OTAN ;
4. une gestion et une appropriation conjointes des résultats, et la présentation d'évaluations périodiques aux principales parties prenantes.

Concernant ce dernier point, le soutien des hauts responsables de la défense, essentiel pour maintenir l'intégrité de ces décisions, a permis que, dans plusieurs cas, des sanctions importantes soient prises contre des personnes qui avaient essayé de contourner les règles.

Dans tous les cas, le facteur clé est l'élément humain – le dévouement, la fiabilité et la qualité du rapport entre les partenaires est une condition essentielle du succès. Pour les organisations internationales, le prérequis numéro un est d'avoir sur place un interlocuteur capable de travailler patiemment avec toutes les parties prenantes, d'aplanir les divergences, de faire preuve de fermeté quand c'est nécessaire et – en fin de compte – de s'approprier le processus, conjointement pour commencer, puis, si tout va bien, en acceptant de plus en plus de responsabilités dans la mise en œuvre du projet. Il est fort possible que, s'il est parvenu jusqu'à cette page du recueil, le lecteur soit précisément cette personne.

Partie IV

Mise en œuvre des programmes de développement de l'intégrité

La dernière partie du recueil passe en revue les aspects pratiques de la conception et de la mise en œuvre des programmes de développement de l'intégrité dans le secteur de la défense. À cet égard, il est particulièrement important de cerner les spécificités culturelles de l'organisation de défense d'un pays donné et de mettre l'accent sur les aspects de la culture organisationnelle qui contribuent à l'intégrité des individus et de l'organisation, et qui découragent les actes de corruption. Ces bonnes pratiques peuvent ensuite être appliquées aux autres organisations publiques du pays.

Chapitre 23

Induire le changement

Il n'y a pas deux organisations de défense qui soient confrontées aux mêmes problèmes d'intégrité et de corruption. Selon le cas, les initiatives de développement de l'intégrité peuvent requérir des degrés et des types d'efforts différents, qui vont de l'apport d'ajustements mineurs à un processus particulier – peut-être axés sur l'amélioration de la transparence et de l'intégrité de la procédure de passation des marchés – à des initiatives de grande ampleur visant à développer l'intégrité de tous les processus métiers fondamentaux du secteur de la défense et à changer les attitudes et les comportements généraux du personnel de l'organisation.

C'est sur ce dernier élément que porte le présent chapitre. Il permet au lecteur de se familiariser avec les stratégies et les processus éprouvés de gestion du changement, ainsi qu'avec leurs points forts et leurs points faibles respectifs. Il informe également le lecteur des écueils probables et contient des suggestions sur la manière de surmonter les difficultés liées à la création et à la mise en œuvre des programmes de développement de l'intégrité.

La conception de ces programmes suppose une bonne connaissance de la situation actuelle et des tendances en matière d'intégrité de la défense, ainsi que des risques de corruption, et elle nécessite de la détermination, une vision et une stratégie.

Évaluer la situation du moment

Il arrive fréquemment que les dirigeants de l'organisation de défense introduisent un changement sous la pression des débats parlementaires ou de l'opinion publique, suite à une affaire de corruption. Beaucoup trop souvent, ils veulent afficher des résultats rapides, alors que le changement introduit n'a qu'un impact temporaire et qu'il n'apporte que peu ou pas d'améliorations.

Il est donc vivement recommandé d'évaluer le degré d'intégrité avant de commencer à concevoir un programme de développement de l'intégrité. Une telle évaluation doit amener :

- à identifier les domaines et les activités de défense exposés à la corruption ;
- à comprendre les raisons d'un acte de corruption réel ou potentiel ;
- à se faire une idée de la position et de l'attitude des militaires, des autres représentants du ministère de la Défense et de la société vis-à-vis de la corruption ;
- à analyser la capacité d'accepter les mesures d'intégrité et le changement.

En outre, une évaluation globale et bien structurée de l'intégrité de la défense, faisant intervenir un éventail aussi large que possible de parties prenantes, aidera :

- à comprendre le lien de causalité et les interdépendances entre les mesures de renforcement de l'intégrité et toute une série de pratiques ;
- à identifier les partisans et les adversaires probables des mesures de développement de l'intégrité ;
- à identifier les agents potentiels de changement.

Les études de sources internes et publiques, les discussions ciblées avec des personnes appartenant ou n'appartenant pas à l'institution de défense, les questionnaires structurés et les entretiens sont autant de moyens utilisés pour évaluer la situation actuelle. L'outil et le questionnaire d'autoévaluation de l'OTAN – qui comptent parmi les premiers résultats de l'initiative OTAN de développement de l'intégrité – peuvent s'avérer particulièrement utiles pour cette évaluation initiale. L'encadré 23.1 donne des informations préliminaires et des références concernant cet outil, qui est mis à la disposition des pays et des institutions de défense désireux d'adopter un programme de lutte anticorruption.

Encadré 23.1. Outil d'autoévaluation de l'OTAN

La collaboration établie entre les pays de l'OTAN et Transparency International, sous la direction de la Pologne, a donné naissance à un *processus d'autoévaluation de l'intégrité* dans les secteurs de la défense et de la sécurité. Cet outil est à la disposition de tous les pays désireux de l'utiliser, et il a déjà été mis en œuvre par plusieurs pays de l'OTAN et pays partenaires.

Le processus d'autoévaluation de l'intégrité offre aux pays un modèle leur permettant d'évaluer la qualité de leurs propres systèmes de garantie de l'intégrité. Il est axé sur les réponses apportées par le ministère de la Défense et par d'autres à un questionnaire détaillé qui est ensuite examiné par une équipe d'experts externe. Le questionnaire porte sur les principaux piliers du système de garantie de l'intégrité de l'institution de défense et sur les risques de corruption correspondants. Des orientations sont données sur la manière de remplir le questionnaire et de lancer les processus de suivi, y compris les réformes et les plans à mettre en œuvre pour développer l'intégrité et réduire la corruption. L'équipe d'experts analyse les réponses et effectue une visite sur place, afin de déterminer les points forts et les points faibles du processus, et de formuler une série de recommandations et d'observations pour la suite. La démarche peut être ponctuelle ou répétée.

Le processus d'autoévaluation de l'intégrité couvre les domaines suivants :

1. contrôle démocratique et engagement ;
2. législation et politique nationales anticorruption ;
3. politique anticorruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité ;
4. personnel – comportement, politique, formation, discipline ;
5. établissement des plans et des budgets ;
6. opérations ;
7. passation des marchés ;

8. relations avec les entreprises de défense et d'autres fournisseurs ;
9. questions spécifiques aux pays.

Source : Pyman Mark, *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments : Ten Practical Reforms*, préfacé par Lord George Robertson de Port Ellen, Transparency International, Royaume-Uni, avril 2009. Le descriptif complet du processus et le questionnaire sont accessibles sur le site suivant : Transparency International, "Integrity Self-Assessment Process," www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/self-assessment-tool.

Former une coalition puissante

L'un des effets les plus positifs de l'évaluation des risques de corruption dans le secteur de la défense est qu'elle génère un sentiment d'urgence.¹ Souvent, les entretiens et les études ciblées permettent de disposer de messages parlants et de données factuelles de qualité susceptibles de faire réagir des personnes qui, autrement, se désintéresseraient du problème de la corruption ou de son impact élargi et à long terme sur les performances et l'éthique de l'organisation.

Ce contexte est également propice à l'engagement des hauts responsables – tant civils que militaires – de toute l'organisation de défense et pas seulement des chefs des unités considérées comme les plus exposées à la corruption.

Déjà à ce stade, il est important de réfléchir aux agents de changement, et de commencer à solliciter le soutien des représentants du parlement et de la société civile, en particulier des groupes de réflexion du secteur de la défense, des groupes d'activistes et des médias. Les représentants des fournisseurs de technologies, de produits et de services de défense peuvent également être considérés comme des alliés potentiels dans le cadre des initiatives destinées à lutter contre la corruption dans le secteur de la défense.

Aucune tentative de développement de l'intégrité et de réduction de la corruption dans le secteur de la défense ne saurait aboutir sans une coalition puissante alliant les dirigeants politiques du ministère de la Défense, les hauts responsables militaires, les parlementaires et les principaux représentants de la société civile, laquelle doit avoir l'appui des grandes entreprises de défense et être suivie de près par des médias exerçant leur sens critique en toute indépendance.

Élaborer et communiquer une vision et une stratégie

Les activités complexes telles que le développement de l'intégrité et la réduction de la corruption dans le secteur de la défense requièrent des visionnaires, qui aient aussi la capacité d'aborder le problème sous un angle stratégique et de communiquer leur vision ainsi que leur stratégie avec succès.

La direction de l'organisation de défense doit tout d'abord bien cerner la nécessité de développer l'intégrité et l'approche à adopter pour réduire considérablement les risques de corruption. Sous-estimer le problème aura pour effet de réduire l'impact à long terme et

¹ Cette mesure et plusieurs de celles qui suivent sont basées sur l'ouvrage de Kotter John P., *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

systémique sur la corruption dans le secteur de la défense. En revanche, surestimer le problème, par exemple « plaider pour des institutions de défense démocratiques et responsables », conduirait à perdre de vue l'essentiel et pourrait ne pas générer le soutien nécessaire à la réussite de l'initiative. Le chapitre 2 de ce recueil donne un exemple de la façon dont le problème et l'approche à adopter pour le résoudre peuvent être formulés.

Vient ensuite la définition d'une vision. L'énoncé de la vision doit être propre à chaque pays et institution de défense, et cadrer avec le degré d'intégrité et la menace de corruption. Certains pourraient se contenter de voir les responsables de la défense corrompus se retrouver en prison, tandis que d'autres plaident pour une institution de défense « débarrassée de la corruption ». Il n'existe pas de recette miracle pour formuler une vision, mais celle-ci doit être constructive et esquisser un avenir qui soit à la fois ambitieux et réaliste. L'encadré 23.2 donne des orientations sur la manière d'élaborer un énoncé de la vision.

Collins et Porras donnent une autre définition de la vision. Conceptuellement, ils considèrent que la vision comprend deux éléments principaux : une *philosophie d'orientation* et une *image tangible*. La philosophie d'orientation est définie comme « un ensemble d'hypothèses, de principes, de valeurs et de dogmes essentiels et motivants », et elle découle des convictions, des valeurs et des objectifs fondamentaux de l'organisation, tandis que l'image est fournie par une description claire de la mission de l'organisation.²

À elle seule, une vision ne suffit pas pour faire passer l'organisation du présent à l'avenir souhaité. Cette transition requiert une stratégie qui cadre avec la culture de l'organisation et qui soit réaliste. L'encadré 23.3 donne un aperçu des grandes stratégies de gestion du changement et des facteurs qui conditionnent le choix de telle ou telle stratégie de développement de l'intégrité.

La vision et la stratégie destinées à promouvoir l'intégrité et à réduire les risques de corruption doivent l'une comme l'autre être communiquées clairement à tous les membres de l'organisation de défense. Étant donné que les coalitions puissantes de lutte anticorruption comprennent des acteurs extérieurs à l'organisation de défense, la vision et l'approche stratégique doivent aussi être communiquées aux secteurs de la défense et de la sécurité au sens large, ainsi qu'à la société.

Encadré 23.2. Énoncé de la vision

Burt Nanus définit la vision comme un « avenir réaliste, crédible et attrayant pour une organisation ». Cette définition succincte met en relief les principales caractéristiques d'une vision :

- *Réaliste* : pour avoir un sens pour l'organisation, la vision doit être ancrée dans la réalité.

² Collins James C. et Porras Jerry I., « Organizational Vision and Visionary Organizations » in *California Management Review*, 34:1, automne 1991, p. 30–52.

- *Crédible* : pour être pertinente, la vision doit être plausible. Aux yeux de qui la vision doit-elle être crédible ? Surtout aux yeux des membres de l'organisation. Si les membres de l'organisation estiment que la vision n'est pas crédible, elle n'aura aucun sens ni aucune utilité. Une vision a notamment pour objectif de pousser les membres de l'organisation à rechercher l'excellence, et de donner une finalité et une orientation à leur travail. Faute de crédibilité, la vision échouera sur ces deux plans.
- *Attrayante* : pour inspirer et motiver les membres de l'organisation, la vision doit être attrayante. Le personnel doit avoir envie de faire partie de l'avenir qui est envisagé pour l'organisation.
- *Tournée vers l'avenir* : la vision ne s'inscrit pas dans le présent mais dans le futur. Il ne s'agit pas d'aujourd'hui mais de demain.

Une telle vision peut présenter un certain nombre d'avantages pour l'organisation :

- *Elle favorise l'engagement et elle dynamise le personnel.* L'une des principales raisons pour lesquelles une organisation se doit d'avoir une vision est son rôle en tant que facteur de motivation. Le fait que le personnel puisse constater que l'organisation est attachée à une vision – au-delà du simple énoncé de la vision – suscite de l'enthousiasme pour le cap que l'organisation compte suivre et amène le personnel à œuvrer sans compter pour que cette vision devienne réalité.
- *Elle donne un sens à la vie des membres de l'organisation.* La vision confère au personnel le sentiment d'appartenir à un ensemble plus vaste et donne donc un sens à son travail. La vision juste, qui aura un sens pour chacun des membres de l'organisation, est celle qui leur permettra de voir comment, à leur niveau, ils apportent leur pierre à l'édifice.
- *Elle établit une norme d'excellence.* La vision a une fonction très importante, qui est de fixer une norme d'excellence. C'est le propre de toute vision. Une vision qui n'inciterait pas à rechercher l'excellence ne rendrait l'organisation ni motivante ni attrayante. La norme d'excellence peut aussi être un objectif permanent, stimuler les programmes de développement de l'intégrité, et permettre de mesurer la valeur de l'organisation.
- *Elle construit des ponts entre le présent et l'avenir.* La vision juste extrait l'organisation du présent et l'ancre dans l'avenir. Il est facile de se laisser happer par les crises du moment au point d'en oublier le cap fixé. Une bonne vision peut orienter vers l'avenir et donner une impulsion positive.

Sources : Nanus Burt, *Visionary Leadership : Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization*, Jossey-Bass, San Francisco, 1992 ; « Strategic Vision » in *Strategic Leadership and Decision Making*, National Defense University Press, Washington, D.C., 1997.

L'importance capitale de la communication dans la gestion du changement n'a cessé d'être soulignée depuis qu'elle a été mise en évidence, puis développée. La clarté, la continuité et la régularité de la communication sont essentiels à la réussite. La communication doit également être réciproque, c'est-à-dire que les dirigeants et les agents de changement doivent écouter autant que parler. La sensibilisation et l'appropriation sont aussi des aspects essentiels de la communication.³

Le fait que le ministre de la Défense soit responsable de la communication est un signe clair d'implication personnelle et, en tant que tel, envoie un message fort à tous les membres de l'organisation de défense et à la société, en particulier lorsque le ministre communique régulièrement ses propres priorités et les résultats obtenus en matière de renforcement de l'intégrité de la défense.

Pour mettre en œuvre la stratégie de développement de l'intégrité, les agents de changement peuvent envisager un plan ou un programme plus ou moins institutionnalisé. Les pratiques en la matière sont très variables. Ainsi, on a parfois opté pour la mise en place de programmes assortis d'objectifs clairement définis, passant par la création d'un organisme particulier ayant un mandat clair – par exemple les bureaux de lutte anticorruption au sein des ministères polonais et ukrainien de la Défense –, et doté des ressources nécessaires. Reste à voir si cette approche est payante ou non.

Encadré 23.3. Grandes stratégies de gestion du changement

Pour les spécialistes, il existe quatre grandes stratégies de gestion du changement organisationnel, qui reposent sur les approches suivantes :

1. *Empirique-rationnelle* : Les individus sont rationnels et agissent en accord avec leurs propres intérêts, une fois qu'ils en ont pris conscience. Le changement est basé sur la communication d'informations et sur des mesures d'encouragement.
2. *Normative-rééducative* : Les individus sont des êtres sociaux, et ils adhèrent à des normes et des valeurs culturelles. Le changement est basé sur la redéfinition et la réinterprétation des normes et des valeurs existantes, et il repose sur la capacité à en faire accepter de nouvelles.
3. *Incitative-coercitive* : L'être humain est foncièrement obéissant et fait généralement ce qu'on lui dit ou demande de faire. Le changement est basé sur l'exercice de l'autorité et sur l'imposition de sanctions.
4. *Environnementale-adaptative* : Les individus supportent mal les pertes et les bouleversements mais ils s'adaptent facilement à de nouvelles circonstances. Le changement est basé sur la mise en place d'une nouvelle organisation et sur le transfert progressif des personnes de l'ancienne vers la nouvelle structure.

³ Guy Gregory R. et Beaman Karen V., *Effecting Change in Business Enterprises : Current Trends in Change Management*, Research Report R-1371-05-RR, The Conference Board, New York, 2005.

Aucune stratégie de changement n'est parfaite ; les responsables du changement ont tout intérêt à opter pour une combinaison de stratégies. Le choix de l'une ou de plusieurs de ces stratégies dépend d'un certain nombre de facteurs, dont :

- *La portée et l'échelle.* Cela peut varier d'une modification mineure, par exemple l'ajustement d'un processus au sein d'une unité, à la transformation complète de toute l'organisation. Plus la portée et l'échelle sont importantes, plus il est probable qu'il faille un large éventail de stratégies, la stratégie incitative-coercitive jouant un rôle central.
- *Le degré de résistance.* Qui dit forte résistance dit association des stratégies incitative-coercitive et environnementale-adaptative. Qui dit résistance faible ou absence de résistance dit association des stratégies empirique-rationnelle et normative-rééducative.
- *Le public cible.* Qui dit large public dit combinaison des quatre stratégies, « chacun doit y trouver son compte » en quelque sorte.
- *Les enjeux.* Qui dit enjeux élevés dit combinaison des quatre stratégies. Lorsque les enjeux sont élevés, rien ne peut être laissé au hasard.
- *Les délais.* Qui dit courts délais dit stratégie incitative-coercitive. Qui dit délais plus longs dit association des stratégies empirique-rationnelle, normative-rééducative et environnementale-adaptative.
- *L'expertise disponible.* Le fait de disposer de l'expertise adéquate pour gérer le changement plaide en faveur de la combinaison des stratégies décrites ci-dessus. Dans le cas contraire, la stratégie incitative-coercitive est préférable.
- *La dépendance.* C'est le cas classique de l'épée à double tranchant. Si l'organisation dépend de son personnel, les possibilités qu'ont les dirigeants de commander ou d'exiger sont limitées. Inversement, si le personnel dépend de l'organisation, les possibilités qu'il a de contester ou de résister sont limitées. La dépendance mutuelle indique presque toujours qu'il faut un certain niveau de négociation.

En somme, les gens gèrent le changement organisationnel à peu près de la même façon qu'ils gèreraient toute situation mouvementée, désordonnée ou chaotique – ils ne le gèrent pas vraiment, ils s'y attaquent. C'est tout autant une question d'aptitude à diriger que de capacité à gérer.

Sources : Nickols Fred, *Change Management 101: A Primer*, Distance Consulting, 2007, www.managementhelp.org/misc/reqs-for-successful-change.pdf ; Les stratégies sont adaptées de : Bennis Warren G., Benne Kenneth D. et Chin Robert (dir.), *The Planning of Change*, 2^e édition, Holt, Rinehart and Winston, Austin (TX), 1969.

Quel que soit le degré d'institutionnalisation, ces caractéristiques de la gestion programmatique ainsi que d'autres, comme l'implication du personnel et de l'organisation ou la présentation régulière de rapports d'activité contenant des évaluations agréées des progrès et des résultats, sont communes à la majorité des initiatives de développement de l'intégrité.

L'encadré 23.4 présente les autres caractéristiques d'un processus bien planifié et systémique de changement organisationnel.

Quelle que soit l'approche retenue, les spécialistes estiment que, si l'on veut qu'une initiative de gestion du changement soit couronnée de succès, il faut toujours :

- veiller à éliminer les obstacles au changement ;
- montrer rapidement que la réussite est au rendez-vous ;
- s'appuyer sur les premiers résultats pour accélérer le changement ;
- ancrer les nouvelles pratiques dans la culture de l'organisation.⁴

Éliminer les obstacles au changement

Il est rare que les initiatives de développement de l'intégrité se heurtent à une résistance ouverte. Il arrive que l'opposition soit plus insidieuse, et que surviennent des obstacles de différentes natures. Il est conseillé aux agents de changement d'éliminer ces obstacles, notamment les suivants ⁵ :

1. l'autosatisfaction dictée par l'arrogance ;
2. l'immobilisme autoprotecteur dicté par la peur ;
3. le refus dicté par la colère ;
4. l'hésitation dictée par le pessimisme.

Une bonne stratégie de communication, faisant intervenir les plus hauts dirigeants de la défense, est un outil performant pour réduire les obstacles au changement. Des approches plus spécifiques peuvent être appliquées à certains publics cibles.

La responsabilisation des membres de l'organisation est un autre moyen de contourner ou d'éliminer les obstacles. Elle englobe toute une gamme de techniques, qui peuvent consister à encourager les gens à rendre compte d'un conflit d'intérêts et d'un risque de corruption, à attribuer des responsabilités et des ressources pour la réalisation d'objectifs concrets d'intégrité, ou encore à confier aux membres de l'organisation le rôle de chefs d'équipes chargés de surveiller les processus et les pratiques dans tous les domaines où le risque de corruption est élevé, par exemple les marchés de défense, les compensations, etc.

⁴ Kotter, *Leading Change*.

⁵ Dininni Jeanne, « Guide to Management Theory of John Kotter » in *Work.com How-to Guides to Your Business*, 2009.

Encadré 23.4. Exemple de processus de changement systémique planifié

Lorsqu'ils sont planifiés, les processus de développement organisationnel systémique (systématique) suivent souvent une approche globale telle que décrite ci-dessous. Il existe de nombreuses variantes, par exemple la combinaison de diverses phases et/ou le découpage en un plus grand nombre de phases. Dans l'exemple ci-après, on part du principe – et c'est généralement le cas – que les dirigeants de l'organisation chargent un agent de changement, interne ou externe à l'organisation, de gérer le processus de changement.

Phase 1 : définition des attentes et des rôles dans le cadre du processus de changement

Cette phase est parfois appelée phase « contractuelle » et/ou « d'entrée ». C'est généralement au cours de cette phase que s'établit la relation entre vous (le premier agent de changement) et votre client, que vous soyez un consultant externe ou interne. Les experts estiment que cette phase est l'une des plus importantes – voire la plus importante – du processus de changement. Les activités menées au cours de cette phase sont déterminantes pour la réussite du changement organisationnel. En règle générale, la manière dont cette phase est conduite est un bon indicateur du déroulement futur de l'initiative. Cette phase apporte des réponses à un certain nombre de questions, dont les suivantes :

- Qui est le client actuel ?
- Comment la « réussite » est-elle définie ?
- Quel est le degré de préparation du client au changement ?

Phase 2 : recherche conjointe des priorités en matière de changement

Plus la collaboration est étroite entre l'agent de changement et les membres de l'organisation cliente, plus l'initiative a des chances d'aboutir. Au cours de cette phase, l'agent de changement et le client s'emploient ensemble à mieux comprendre la priorité générale de l'initiative de changement et à voir comment s'y atteler efficacement. Il peut s'agir d'un problème majeur dans l'organisation ou de la réalisation d'une vision prometteuse. Ensemble, vous allez collecter des informations, les analyser pour faire un bilan et en tirer des conclusions, puis formuler des recommandations à partir de ces informations. Le travail de collecte des informations est parfois très rapide, par exemple lorsqu'il s'agit de préparer une grande réunion de planification. La tâche peut aussi être plus lourde, par exemple lorsqu'il faut évaluer une organisation tout entière et élaborer un plan complet pour le changement, procéder à des entretiens, etc.

Il arrive que les gens minimisent l'importance de cette phase de recherche essentielle, ou qu'ils y renoncent purement et simplement, et qu'ils abordent la gestion du changement par une vision ambitieuse et globale. Nombreux sont ceux qui feraient valoir qu'il est contraire à l'éthique de lancer un projet de changement organisationnel sans avoir examiné attentivement (ou « recherché ») la situation au sein de l'organisation cliente. Le fait d'axer l'essentiel des efforts de changement sur la concrétisation d'une vision ambitieuse sans avoir procédé à une recherche plus ou moins approfondie, peut souvent s'avérer préjudiciable et conduire à traiter les symptômes des problèmes plutôt que leurs causes profondes. Le projet pourrait aussi en arriver à imposer une vision certes prometteuse qui, si elle était au départ attrayante et motivante pour beaucoup, pourrait s'avérer complètement irréaliste, surtout si l'organisation a déjà un grand nombre de problèmes sérieux à régler.

Cette phase comprend également :

- la création d'une équipe de projet ;

- le travail conjoint de planification et de collecte des données ;
- l'analyse conjointe des résultats des recherches ;
- la formulation conjointe des constats et des conclusions ;
- la communication conjointe des résultats et des recommandations à l'organisation cliente.

Phase 3 : planification conjointe des activités de développement de l'organisation en fonction des priorités

Cette phase vise essentiellement à préciser encore les recommandations sur la manière de gérer les priorités, et à les convertir en différents plans d'action, qui sont parfois intégrés dans un plan global de gestion du changement. Ainsi, il y a souvent un chevauchement, et une continuité, entre les premières activités de cette phase et celles qui se déroulent vers la fin de la phase précédente. Regroupés, les plans d'action peuvent maintenant proposer une vision claire et réaliste du changement. Ils offrent une « feuille de route » permettant de gérer le passage de l'état actuel à l'état futur recherché.

Cette phase comprend également :

- le choix des activités de développement de l'organisation qui permettront de donner suite aux résultats des recherches ;
- l'élaboration conjointe des plans d'action ;
- l'élaboration conjointe des plans d'évaluation ;
- l'élaboration conjointe des plans de formation.

Phase 4 : gestion du changement et évaluation conjointe

Au cours de cette phase, on s'emploie surtout à poursuivre et à évaluer l'initiative de changement, y compris en venant à bout de la résistance qui émane des membres de l'organisation et parfois de l'agent de changement lui-même. Cette phase comprend :

- la communication par le client des plans d'action ;
- la mise en œuvre par le client des plans d'action ;
- le maintien de la dynamique de changement par le client et par l'agent de changement ;
- l'évaluation conjointe des activités du projet et des résultats souhaités.

Source: Carter McNamara, « Organizational Change and Development », *Free Management Library*, www.managementhelp.org/org_chng/org_chng.htm#anchor556912.

La responsabilisation peut s'avérer particulièrement efficace lorsque les hauts responsables de l'institution de défense reconnaissent ouvertement le travail accompli individuellement ou en équipes et se montrent constamment déterminés à développer l'intégrité.

Et enfin, il n'est pas nécessaire de faire de l'élimination de tous les obstacles une condition pour agir. Les dirigeants et les agents de changement peuvent décider d'éliminer certains des obstacles potentiels, de réduire les incidences d'autres obstacles,

voire d'en ignorer certains car ils estiment que les raisons valables du changement sont plus importantes que les obstacles susceptibles d'être dressés.

Afficher rapidement des résultats

Il est particulièrement important de créer une dynamique du changement et de convaincre les sceptiques du sérieux de l'intention et de la faisabilité de la stratégie de développement de l'intégrité. Les agents de changement sont donc contraints de commencer à mettre en œuvre la stratégie ou le programme de développement de l'intégrité dès qu'il a été annoncé et ils doivent prouver qu'il fonctionne.

Des personnes expérimentées prodiguent des conseils aux agents de changement – ainsi qu'aux dirigeants de l'institution de défense –, afin qu'ils n'adoptent pas des comportements inadaptés, qui consisteraient par exemple à insister lourdement sur des détails, à réagir négativement aux critiques, à tirer des conclusions hâtives ou à effectuer une microgestion des employés, autant de comportements qui compromettraient leurs chances de réussir.

Les « résultats rapides » n'impliquent pas nécessairement une modification profonde du mode de fonctionnement de l'organisation. Il se peut qu'ils n'aient pas non plus d'impact majeur sur les risques de corruption, en termes quantitatifs. Ce qui importe vraiment, c'est d'afficher une volonté concrète d'aboutir, de se montrer déterminé face aux résistances, et de prouver la faisabilité de la stratégie de lutte anticorruption basée sur le développement de l'intégrité, l'accroissement de la transparence et l'amélioration de la responsabilité.

Par exemple, lorsque la stratégie de développement de l'intégrité prévoit le recours à des observateurs indépendants dans le cadre des marchés de défense (voir par exemple le chapitre 7 du recueil), inutile d'attendre le lancement de marchés importants, comme l'acquisition d'avions ou de navires. La faisabilité de l'approche peut être testée dans le cadre de marchés plus petits – peut-être quelques centaines de milliers d'euros seulement –, qui trouvent quand même un écho auprès des médias spécialisés et des organisations non gouvernementales. Le succès de cette nouvelle approche contribuera à dynamiser l'initiative, et il aidera par ailleurs les agents de changement à prévoir les obstacles futurs et à affiner la stratégie de développement de l'intégrité.

S'appuyer sur les premiers résultats pour accélérer le changement

Les premiers progrès accomplis dans le développement de l'intégrité et la réduction des risques de corruption – si minces soient-ils – doivent être exploités, de façon à accumuler les changements dans le sens souhaité.

Toutefois, il se peut aussi que l'état final recherché évolue. La mise en œuvre des programmes de développement de l'intégrité est un processus dynamique, qui est revu régulièrement en fonction des enseignements tirés de l'expérience acquise. Il se peut que l'initiative soit trop ambitieuse ou qu'elle n'ait pas une portée suffisante.

De plus, comme toute forme de gestion, la gestion du changement doit permettre de revoir les plans ou de modifier le processus à la lumière de l'expérience. Pour paraphraser le célèbre aphorisme militaire selon lequel « aucun plan de bataille ne survit au contact de l'ennemi », ⁶ aucun plan de changement ne survit au contact du monde réel. ⁷

Il existe cependant un certain nombre de constantes à respecter pour réussir. Il faut par exemple :

- reconnaître et récompenser la performance en fonction des objectifs du programme de développement de l'intégrité ;
- continuer à donner des précisions et à communiquer sur la portée et les raisons du changement ;
- prévoir un retour d'information du personnel de la défense et des acteurs extérieurs ;
- continuer à déceler les résistances potentielles et à en déterminer les causes ;
- définir les compétences nécessaires pour accélérer et institutionnaliser l'intégrité et investir dans ces compétences.

Ancrer les nouvelles pratiques dans la culture de l'organisation

Selon le traité de Kotter relatif à la gestion du changement, la dernière étape consiste à faire en sorte que le changement souhaité, qui concerne dans le cas présent l'intégrité et les risques de corruption de la défense, soit irréversible.

On peut considérer que l'objectif est atteint lorsque les nouvelles normes et, surtout, le nouveau comportement caractérisé par l'intégrité et par la tolérance zéro à la corruption, deviennent partie intégrante des attitudes, des convictions et des usages de l'institution de défense et des acteurs extérieurs avec lesquels elle traite, y compris au sein du parlement, de l'industrie de défense, des médias, etc.

La formation des futurs dirigeants du secteur de la défense a un rôle important à jouer dans l'institutionnalisation de cette culture organisationnelle. L'encadré 23.5 contient une description du stage de formation proposé, dans le cadre de l'initiative OTAN pour le développement de l'intégrité, aux futurs dirigeants de la défense des pays de l'OTAN et des pays partenaires. L'encadré 23.6 donne un exemple de jeu de rôle ayant été utilisé avec succès pour former la prochaine génération de dirigeants des secteurs de la défense et de la sécurité au sein de nombreux pays partenaires.

En résumé, le recueil offre de multiples exemples de gestion de problèmes de corruption spécifiques et d'approches pratiques pour le renforcement de l'intégrité. Ce chapitre a passé en revue les processus théoriques de gestion du changement. Cela étant, il n'existe pas de solution sur étagère pour les institutions de défense. La transposition à un

⁶ Attribué au maréchal Helmuth von Moltke (1800-1891). La phrase est traduite de l'allemand de la façon suivante : « Aucun plan d'opération ne survit avec certitude au premier contact avec le gros des troupes ennemies ».

⁷ Guy et Beaman, *Effecting Change in Business Enterprises*.

environnement spécifique des idées et des bonnes pratiques mentionnées ici requiert de l'imagination et une réflexion stratégique, des qualités de dirigeant et de la persévérance, le tout combiné à l'application au secteur de la défense des principes de bonne gouvernance.

Encadré 23.5. Stage OTAN de formation au développement de l'intégrité

Cette initiative – dirigée par le Royaume-Uni – de formation des futurs dirigeants des institutions de défense a donné lieu à un stage de cinq jours sur le développement de l'intégrité, qui a été approuvé dans le cadre de l'initiative OTAN pour le développement de l'intégrité.

Le stage s'adresse aux membres des ministères de la Défense et des forces armées (grade de colonel). Les conférences sont données par le personnel de l'Académie de défense du Royaume-Uni, du Centre de politique de sécurité de Genève, de l'OTAN, du Collège de défense suédois et de Transparency International, ainsi que par des intervenants externes issus de différentes institutions gouvernementales et internationales.

Ces conférences portent entre autres sur les types de corruption et les vulnérabilités dans le secteur de la défense, sur la corruption dans le cadre des opérations militaires et du maintien de la paix, sur le rôle des médias et sur la gestion de la lutte contre la corruption en matière de défense. Le stage est axé sur les questions pratiques, sur les différentes expériences des pays ainsi que sur le rôle des responsables (militaires et civils) de rang intermédiaire dans la mise en œuvre du changement.

Les principaux objectifs du module de formation sont d'aider les participants :

1. à comprendre ce qu'est la corruption ;
2. à comprendre la corruption dans le secteur de la défense ;
3. à cerner les manières de développer l'intégrité et de combattre la corruption au niveau politique, au niveau fonctionnel et au travers de son attitude personnelle ;
4. à acquérir la conviction que le sujet peut être abordé.

Les participants au stage se penchent aussi sur les concepts de transparence et de bonne gouvernance, et sur les manières de communiquer efficacement avec les entreprises de défense, l'opinion publique et la société civile. Ils échangent leurs expériences personnelles et s'enrichissent mutuellement. Pour les stagiaires, le moment fort est l'exposé qu'ils présentent individuellement sur le thème suivant : « comment vais-je agir sur l'intégrité ? »

Le premier stage pilote a eu lieu à l'Académie de défense du Royaume-Uni en juillet 2008. Il a été dispensé à un groupe de dix-huit stagiaires originaires des pays suivants : Ukraine, Géorgie, Azerbaïdjan, Arménie, Roumanie, Albanie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Pologne, Royaume-Uni, Norvège et Suisse.

À ce jour, le stage a été dispensé à des représentants de plus de vingt pays à l'École de l'OTAN à Oberammergau, au Centre d'entraînement aux opérations de soutien de la paix à Sarajevo et à l'Académie de défense nationale d'Ukraine à Kiev. Le stage a été accueilli avec beaucoup d'enthousiasme par une trentaine d'officiers supérieurs et de fonctionnaires, et par les quinze conférenciers et experts internationaux de la lutte anticorruption ayant participé à chacune des sessions.

Source : Stage OTAN de formation au développement de l'intégrité : www.defenceagainstcorruption.org/tools-and-techniques/training-module.

Encadré 23.6. Les jeux de rôle : un outil de formation performant

En tant qu'outil de réforme politique, la formation doit bénéficier du plein soutien des autorités, s'adresser aux bonnes personnes et améliorer leurs connaissances et leurs compétences, ainsi que leurs comportements. Cela étant, il n'est jamais facile d'influer sur les comportements des gens car ils sont souvent bien ancrés et inconscients. Avant d'inviter les stagiaires à modifier leurs comportements, nous devons d'abord les amener à reconnaître ces comportements. Nous devons ensuite les aider à définir ce qui donne lieu aux comportements en question. Enfin, nous devons les encourager à essayer d'en adopter de nouveaux. Rien de tout cela n'est possible dans le cadre d'une formation classique. Il est stupide de croire qu'une présentation Power-Point permet d'y arriver.

Mais imaginez un jeu de rôle au cours duquel un parlementaire de l'opposition critique un projet d'acquisition d'avions de chasse et un ministre de la Défense explique pourquoi l'armée de l'air a besoin de ces appareils. Dans la vie réelle, l'un des acteurs est un politicien de l'opposition tandis que l'autre travaille pour l'institution de défense mais, dans le cadre du jeu, les rôles sont inversés. Chacun se met donc à la place de l'autre et voit maintenant son propre rôle joué devant lui. Ainsi, les acteurs sont en prise directe avec les problèmes d'acquisition d'armements, qu'ils vivent intensément, presque concrètement. Cette approche peut venir compléter ce qu'ils ont déjà appris lors d'une séance de formation plus classique.

À la fin de la première journée, un stagiaire a fait le commentaire suivant sur les stages d'initiation consacrés à la gouvernance démocratique : « Je connais ce truc. Nous avons cela à l'université ». Le lendemain, il s'est vu confier un rôle moteur dans le cadre d'un jeu et a fait par la suite le commentaire suivant : « hier, je croyais que je comprenais ce que vous disiez mais ce n'était pas le cas. MAINTENANT je comprends ».

Lors d'un jeu de rôle, un stagiaire qui interprétait un membre d'une commission d'enquête parlementaire a dit au superviseur du jeu qu'il rentrerait chez lui. Le superviseur, décontenancé, lui a demandé pourquoi. « Je ne supporte pas ce ministre de la Défense arrogant », a répondu le stagiaire. Le superviseur a fait observer que le jeu était réaliste et le stagiaire l'a reconnu. Le superviseur a ajouté que ce comportement arrogant avait un but pédagogique, ce que le stagiaire a également admis. « C'est tellement réaliste que je ne supporte pas, même si c'est très instructif », a déclaré le stagiaire, qui est rentré chez lui.

Lors du bilan d'un jeu de rôle, un stagiaire qui avait interprété un ministre corrompu a dit ceci : « Je suis dégoûté par mon propre personnage. Je n'aurais jamais pensé que je pourrais interpréter un tel escroc ». Et quand on a demandé à un autre acteur si son jeu réaliste était un don ou s'il était inspiré par les circonstances, il a répondu ceci : « Je suis un très mauvais acteur. Je me suis laissé prendre au jeu ».

Le jeu de rôle a également pour avantage de contribuer à la cohésion du groupe, ce qui est extrêmement précieux pour la suite du stage. Enfin, l'émotion suscitée laisse une empreinte durable. Alors qu'ils ont depuis longtemps oublié les instructeurs et le stage, les stagiaires se souviennent du jeu. Même si l'instructeur ne peut que commenter l'action qui se déroule devant lui, nous sommes convaincus que les jeux de rôle sont un élément essentiel des « meilleures pratiques » pour les programmes de formation qui ne visent pas seulement à transmettre des connaissances et à améliorer les compétences.

Sources : Faltas Sami, Centre d'étude sur la sécurité européenne, www.cess.org ; Sami Faltas et Merijn Hartog, « The Starlink Program : Training for Security Sector Reform in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova, and Ukraine » in *Connections : The Quarterly Journal*, 7:2, été 2008, p. 81-91.

Chapitre 24

Prise en compte du facteur culturel dans la mise en œuvre des programmes pour le développement de l'intégrité

Il est indispensable, pour concevoir et mener à bien des stratégies et des programmes efficaces de développement de l'intégrité, de pouvoir appréhender l'influence spécifique des cultures organisationnelles concernées et, à partir de là, de mettre l'accent sur les aspects de ces dernières qui contribuent à l'intégrité des individus et des organisations et découragent les actes de corruption.

Pourquoi le facteur culturel ?

Dans nombre d'États post-communistes, en transition et en développement, la corruption est tellement répandue et a causé de tels dégâts en termes non seulement politiques, économiques et sociétaux mais également au niveau du citoyen ordinaire, qu'elle en est devenue un *enjeu de sécurité*.¹ Les gouvernements se succèdent sans trouver de solution réellement efficace à l'enjeu de sécurité que constitue la corruption, alors qu'ils arrivent souvent au pouvoir après avoir promis de lui « briser l'échine ». Au terme de leurs mandats, il apparaît, tant sous l'angle des critères objectifs que des perceptions, que non seulement la corruption n'a pas reculé, mais qu'elle a déployé ses tentacules plus loin et plus profondément dans la société. Du coup, les populations croient de moins en moins en la démocratie, le tissu social se relâche, la stratification sociale s'accroît et les structures oligarchiques et criminelles peuvent s'appuyer sur de nouvelles filières d'influence directe ou cachée pour agir sur la gouvernance du pays. Pour toutes ces raisons, l'endigement de la corruption devient aujourd'hui une des priorités absolues des politiques nationales de sécurité.

Cette description correspond largement, et de façon toujours plus interpellante, à ce qui se passe dans le secteur de la défense. D'une part, les forces armées sont un des trois secteurs qui, selon toutes les études récentes de l'indice de perception de Transparency International, seraient les moins frappés par la corruption, ce qui confère d'office une certaine légitimité aux organisations de défense et leur assure un certain soutien populaire. Mais d'autre part, la défense a été de tous temps un domaine fermé au public, qui échappe même au contrôle parlementaire. Dès lors, faute de mettre en place des mécanismes appropriés de contrôle démocratique ou de pratiquer une culture de tolérance zéro

¹ Il est des problèmes qui concernent la sécurité, et d'autres si intrinsèquement liés à cette dernière qu'ils en deviennent des *enjeux de sécurité* (en anglais, « *securitized problems* »).

en matière de corruption, la défense se transforme facilement en un enchevêtrement d'intérêts douteux et en champ expérimental pour la mise au point et la « validation » de nouvelles combines.

Les chapitres précédents de cet ouvrage font état de divers exemples de bonnes pratiques qui ont permis de renforcer l'intégrité des organisations, processus et individus engagés dans la défense, et d'atténuer les risques de corruption dans ce secteur. Mais bien souvent, les tentatives de mettre ces bonnes pratiques en œuvre ailleurs que dans les pays cités ne donnent pas les mêmes résultats et, si bonnes que soient les intentions, apparaissent comme des décalquages tout simplement inadaptés à l'environnement local.

Si ces tentatives de transférer les bonnes pratiques échouent, c'est notamment en raison de différences culturelles fondamentales. Bien souvent, l'utilisation d'un modèle dont la transposition semblait, au début, réussie, tourne en fin de compte au fiasco ou ne donne pas les résultats recherchés. Cet échec tient au fait que l'on a négligé le facteur local – spécificités, traditions, expérience, modes de fonctionnement et culture sociale.

Bref, *le facteur culturel a son importance*. Il convient, quand on met en œuvre des modèles et des pratiques venus de l'extérieur, de les adapter et de les interpréter, de manière à tenir compte des singularités, inclinations et stéréotypes locaux. Il faut également s'assurer que les modèles et pratiques recommandés depuis l'extérieur ont été correctement appréhendés et ne sont pas déformés par les perceptions et les mentalités locales.

Qu'est-ce qui différencie les gens et les organisations les uns des autres ?

Les différences culturelles s'observent à pas moins de sept niveaux :

1. *entre sociétés individualistes, à l'Ouest, et sociétés collectivistes, à l'Est*, sans oublier les sociétés dites « intermédiaires », dans certains pays slaves et/ou de confession orthodoxe ;
2. *entre les deux rives de l'Atlantique Nord*. Si les communautés en question ne sont pas radicalement différentes, elles se caractérisent souvent, depuis la fin de la Guerre froide, par des perceptions et des priorités stratégiques divergentes.
3. *Entre l'Europe occidentale et l'Europe orientale, séparées d'abord par le mur de Berlin, bien réel, et ensuite par un Rideau de fer virtuel*. Sans nier l'importance des efforts sincères et souvent colossaux déployés par les pays ex-socialistes pour retrouver leur place dans le courant démocratique européen, les vestiges des structures politiques et sociales du passé y imprègnent profondément les sociétés et les individus, tant du point de vue des mentalités que des visions du monde. Depuis 1989, l'Europe orientale s'emploie sans relâche à faire siennes, le plus souvent sans les remettre en question, les normes et pratiques en vigueur en Europe occidentale, même si l'on a tendance, dans cette partie du continent, à reléguer à l'arrière-plan les modèles présidant à la communication et à l'auto-organisation communautaires au niveau local, aux contacts sociaux, aux relations parents-enfants et de voisinage, à l'empathie et à la solidarité inter-généra-

tionnelles, de même que les modèles d'assistance domestique et amicale et les schémas censés permettre de progresser à petits pas dans la réalisation d'objectifs communs. Or, il existe des modèles de comportement propres aux communautés informelles, qui se situent à mi-chemin entre l'*individu* – auquel les sociétés totalitaires n'accordaient qu'un rôle social et fonctionnel minime – et l'*État*, qui tentait de réglementer et de pénétrer toutes les sphères de la vie.

4. *Entre les organes du pouvoir et les citoyens ordinaires dans un pays donné.* Dans les sociétés d'Europe orientale, l'homme de la rue porte sur le pouvoir un regard double. D'une part, il compte sur le « pouvoir » pour résoudre tous ses problèmes, du moins les plus importants. Le pouvoir est donc perçu comme le sujet actif de la gouvernance, le citoyen ordinaire se résumant à un objet passif. D'autre part, les gens constatent que les acteurs du pouvoir ont leurs propres objectifs et ambitions, notamment s'assurer un niveau de vie plus élevé et jouir de privilèges.
5. *Entre les institutions du secteur de la sécurité (c'est-à-dire les organes autorisés à recourir à la force) et les autres organes de l'État.* Les structures recourant à la force continuent à considérer qu'elles appartiennent à une catégorie supérieure et que la société doit dès lors subir des privations et des restrictions au nom du principe selon lequel « qui ne nourrit pas sa propre armée nourrira une armée étrangère ». Autrement dit, les ressources affectées à ces structures sont tenues pour acquises, quelle que soit l'efficacité ou de l'efficience avec laquelle elles sont utilisées. La pensée militaire sacralise le concept de sécurité nationale. Qu'il existe ou non une véritable menace, elle considère que la préservation de la souveraineté et de l'indépendance se trouvent au cœur de sa mission et doivent figurer au premier rang des priorités du pays et de ses forces armées, lesquelles doivent dès lors se voir allouer les ressources dont elles ont besoin, même si la santé publique, l'enseignement, la science et l'environnement doivent en pâtir. L'encadré 24.1 reproduit deux définitions répandues de la culture organisationnelle et de ses éléments constitutifs.
6. *Entre le secteur de la défense et les autres organes du secteur de la sécurité nationale.* Trop de personnes œuvrant au sein de la défense continuent à penser que, contrairement aux services de police et de protection civile, l'appareil de défense n'a pas à rendre des comptes sur les résultats et les conséquences de ses activités.
7. *Entre militaires et civils engagés dans la défense.* Les pays d'Europe centrale et orientale progressent à grands pas dans l'établissement de relations démocratiques entre civils et militaires. Ceci dit, militaires et civils se reconnaissent rarement dans l'image d'une équipe luttant contre la corruption. Au contraire, ils reprochent souvent à l'autre partie de manquer d'intégrité.

Encadré 24.1. Définition de la culture organisationnelle

Selon une des définitions généralement acceptées de la culture organisationnelle, celle-ci consiste en :

l'ensemble de croyances, de valeurs et de normes qui, alliées à des personnalités et événements symboliques, reflètent le caractère individuel d'une organisation et forment le contexte déterminant les formes de travail en son sein ainsi que son mode d'action.

D'autres théoriciens respectés travaillant sur la culture organisationnelle préfèrent quant à eux une définition générale ne faisant pas abstraction de certains facteurs qui, dans les faits, s'inscrivent dans la culture organisationnelle :

ensemble de prémisses partagés que le groupe a appris au fur et à mesure qu'il a résolu ses problèmes d'adaptation externe et d'intégration interne, qui a fonctionné suffisamment bien pour qu'il soit considéré valide, et par conséquent, qui est enseigné aux nouveaux membres comme la manière appropriée de percevoir, de penser et de ressentir par rapport à ces problèmes.

Du point de vue du contenu, ces deux définitions sont pratiquement identiques. Autrement dit, alors qu'ils évoluent dans le temps, les groupes sont confrontés à deux défis fondamentaux, à savoir intégrer les individus dans un tout efficace, et s'adapter efficacement à l'environnement extérieur de manière à pouvoir survivre. Au fur et à mesure que les groupes trouvent des solutions à ces problèmes, ils s'engagent dans une espèce de processus d'apprentissage collectif qui crée cet ensemble de prémisses et de croyances partagés appelé « culture ».

Cette culture organisationnelle peut être constituée des éléments suivants :

- valeurs explicites et implicites ;
- attentes explicites et implicites vis-à-vis des membres en termes de comportements ;
- coutumes et rites ;
- légendes et mythes sur l'histoire du groupe ;
- jargon – langage particulier utilisé au sein du groupe et à son sujet ;
- climat – ressentis inhérents à la manière dont les membres interagissent entre eux, avec des acteurs extérieurs et avec leur environnement, y compris l'espace physique qu'ils occupent, et
- métaphores et symboles, parfois inconscients mais qui pourront s'incarner dans d'autres éléments culturels.

Sources : Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA : Sage Publications, 1997) ; Edgar Schein, « Organizational Culture and Leadership », dans *Classics of Organization Theory*, Jay Shafritz et J. Steven Ott, eds. (Fort Worth : Harcourt College Publishers, 2001) ; « Organizational Culture », www.soi.org/reading/change/culture.shtml.

Si l'on veut renforcer l'intégrité, former des personnes appelées à transposer les bonnes pratiques et à les communiquer, ainsi que mettre en place des systèmes intégrés de prévention et d'alerte, il faudra consacrer l'attention et les efforts voulus à tous ces niveaux porteurs de spécificités culturelles nationales et organisationnelles. Un certain poids sera donc attribué, suivant des critères et indicateurs choisis, à chacun de ces sept

niveaux, après quoi l'on s'emploiera, au moment de transférer les bonnes pratiques et afin d'en optimiser les résultats, de minimiser les dommages consécutifs aux « déformations ».

Strates « culturelles » et comportements de corruption

Les agents du changement qui étudient les initiatives de développement de l'intégrité doivent, lorsqu'ils envisagent les prédispositions et stéréotypes acquis en matière de corruption, travailler sur quatre grandes strates. Cette approche montre tout son intérêt lorsqu'il s'agit de remonter aux spécificités culturelles déterminant les perceptions de la corruption, d'opter pour des stratégies de lutte contre la corruption et de modifier les attitudes face à cette dernière.

- La *strate historique* est le résultat d'influences enracinées dans une expérience historique et culturelle très longue. Les peuples d'Europe centrale et orientale ont un long passé de soumission à des empires dont les centres de pouvoir étaient éloignés. Ils ont été en contact permanent avec des traditions et des règles qui les ont forcés à recourir à la corruption, car celle-ci constituait le principal voire l'unique outil de communication avec les représentants locaux de l'empire. Ainsi, sous l'empire ottoman, tout autre comportement aurait été inconcevable du fait qu'à l'époque, la corruption était l'autre nom du pouvoir, et une manière de fonctionner. Cette expérience, qui s'est étendue sur plusieurs siècles, a inévitablement eu un impact durable et persistant sur les prédispositions et stéréotypes individuels et sociétaux, lesquels ont influé à leur tour sur le choix des stratégies de vie.

Cette « déformation » qui amène à tolérer la corruption et à l'accepter doit être combattue par la patience et la persévérance. La solution reposera sur des mesures dites *douces*, comme le leadership, l'éducation, les codes éthiques et l'exemple personnel. Dans le même ordre d'idées, pour obtenir plus de résultats, on pourra faire appel à des mesures d'incitation consistant à récompenser les résultats obtenus en matière d'intégrité. Les dirigeants politiques ont ici une énorme responsabilité, étant donné que chaque cas de corruption renforce le point de vue général selon lequel il s'agit d'une pratique normale.

- La *strate communiste* est formée par les retombées et influences inhérentes à l'exercice totalitaire du pouvoir à la soviétique, avec un parti unique, des grandes infrastructures intégralement aux mains de l'État, une économie dirigiste et des droits humains limités. Le système communiste a engendré une corruption qui lui est propre, fondée sur la pénurie permanente de biens, de services et d'opportunités (avec pour conséquence des filières d'approvisionnement parallèles et l'apparition de la corruption). Diverses formes de monopole se sont multipliées encore et encore et, conséquence naturelle de la mentalité en place et du monopole anormal exercé par le parti unique, sont restées en place.

Alors que les stéréotypes de la corruption liés aux empires passaient pour être

imposés depuis l'extérieur et constituer un des symboles de la domination étrangère, à l'inverse, dans une société totalitaire, la corruption est une pratique interne, indigène, exercée de manière délibérée ; elle est le fruit d'un choix personnel justifié par le souhait d'atteindre certains objectifs n'ayant pas forcément un lien avec la survie. Pour cette raison, la corruption totalitaire est, jusqu'à un certain point, plus dommageable pour la société et pour l'individu. Il suffit, pour s'en convaincre, d'entendre des réflexions comme : « Je suis contre la corruption quand elle est le fait des autres, mais si j'en ai la possibilité, je profite de l'occasion ». Les tendances culturelles favorables à la corruption qui remontent à la période totalitaire ne doivent pas être contrées par des mesures ponctuelles, mais par une action systématique et prolongée. Les mesures incitatives – contrôles, mesures policières, évictions et autres formes de châtement – semblent donner de meilleurs résultats sur ce type de corruption.

- La *strate de la transition* est formée par les retombées et influences découlant de la période de transition vers la démocratie, laquelle, plutôt brève, s'est caractérisée par des changements très rapides. Cette période qui devait consacrer le passage d'une société totalitaire à une société fonctionnant conformément aux principes démocratiques et aux règles de l'économie de marché libérale a également été marquée par une redistribution abrupte de la propriété, au cours de laquelle l'éthique et la moralité ainsi que les concepts d'honnêteté, d'équité et de légalité, entre autres, ont été relégués à l'arrière-plan au nom de la course à l'enrichissement menée par un nombre relativement limité d'individus. Presque tous ont bénéficié de la liberté et de la démocratie, mais il n'en reste pas moins qu'au terme du processus de redistribution, les perdants étaient nettement plus nombreux que les gagnants. La légitimité du processus de transition ne sort pas grandie de ce constat, et le soutien dont devrait bénéficier le processus de démocratisation s'en trouve affaibli, avec pour retombée connexe la généralisation, dans l'opinion, d'une vision du pouvoir et de la politique considérés essentiellement comme des moyens de gagner individuellement en influence et de s'enrichir. La corruption apparaît donc comme un comportement efficace, pragmatique et rationnel, bien en phase avec la signification et la nature de la période de transition. Si les héritages « historique » et « communiste » avaient engendré vis-à-vis de la corruption des attitudes que l'on pourrait qualifier de réactives – une manière, en somme, de s'aligner sur « les règles du jeu » – on voit émerger ici un positionnement proactif qualitativement différent. En effet, la corruption s'auto-alimente et se fait de plus en plus inventive. Elle se justifie par l'argument complaisant selon lequel « tout le monde fait la même chose » et il est finalement « naturel » d'agir de la sorte.

Il faut, pour s'attaquer à cette strate, mener des efforts systémiques tous azimuts faisant intervenir des mesures de type politique, normatif, institutionnel et disciplinaire. Agir de la sorte passe par une vision politique claire, de la détermination, une volonté politique, une législation moderne, la mise à profit des ré-

seaux institutionnels et des sanctions sévères, y compris la condamnation et l'incarcération des coupables.

- La *strate* « *implantée* » est le résultat des retombées et influences inhérentes aux transferts et à la mise en œuvre de modèles et de pratiques extérieurs, lesquels, en se projetant sur la conscience des individus, modifient les valeurs, les normes et les relations humaines. On pense notamment au modèle économique libéral qui se répand actuellement sur toute la planète et prône la toute-puissance du marché et de la propriété privée. Or, l'économie globale connaît elle aussi des problèmes de gérabilité, et les multinationales ont tendance à ignorer les intérêts des pays et sociétés hôtes. Une importance excessive accordée aux intérêts privés et commerciaux peut avoir des retombées négatives sur l'éthique de la société et des individus et ouvrir la voie à la corruption et à d'autres abus de pouvoir. Il arrive ainsi que des multinationales fassent appel à des filières corrompues pour prendre pied sur de nouveaux marchés, notamment pour ce qui concerne la vente d'armements. Et lorsqu'ils sont le fait d'entreprises occidentales, ces agissements ont des retombées négatives particulièrement marquées sur les élites politiques et économiques locales, ainsi que sur l'administration publique. Constaté que « les Occidentaux utilisent les mêmes pratiques » fait souvent tomber les barrières éthiques censées protéger de la corruption.

Stratégies de prise en compte du facteur culturel

Il existe quatre grands types de stratégies susceptibles d'être mises en œuvre pour faire face à la corruption en tenant compte des spécificités culturelles d'une société donnée.

(1) Au plan international

À ce niveau, les stratégies en question consistent essentiellement :

- à élaborer des normes internationales d'intégrité et à recourir à des études comparatives (*benchmarking*) pour identifier les « meilleures » règles et pratiques à transférer. On veillera, dans ce cas de figure, à trouver un équilibre entre la pertinence générale de ces normes et meilleures pratiques et la nécessité de les ajuster à l'environnement culturel concerné ;
- à refuser d'appliquer le « deux poids, deux mesures » aux administrations et entreprises du pays hôte et des pays occidentaux ; à introduire une notation des firmes « réputées intègres » et, de ce fait, à refuser de nouer des relations contractuelles avec des entreprises qui ne figureraient pas sur de telles listes ou présenteraient une « note d'intégrité » médiocre ;
- à conclure des pactes et à nouer des alliances d'intégrité dans le domaine de la défense ;
- à étendre au secteur de la défense le processus « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) de la Banque mondiale ;

- à imposer des critères stricts en matière d'acquisition intègre ;
- à promouvoir des stratégies de transparence budgétaire et de lutte contre la corruption dans le secteur de la défense ;
- à financer beaucoup plus généreusement la formation ; à promouvoir la formation et la recherche dans les domaines du développement de l'intégrité et de la bonne gouvernance.

Il faut également savoir que dans la majorité des nouveaux pays membres de l'OTAN et de l'Union européenne, ainsi que dans d'autres États cheminant sur la voie de la modernisation, les notions d' « intégrité » et de corruption ne sont pas clairement antinomiques. Dès lors, parallèlement aux efforts déployés pour développer l'intégrité, on rappellera encore et encore que la lutte contre la corruption constitue une priorité stratégique, de manière à ce que cet aspect ne reste pas dissimulé sous le discours sur l'intégrité.

(2) Au plan des pays

Les stratégies mises en œuvre à ce niveau tiendront compte, autant que possible, des spécificités nationales. Elles seront fondées sur un diagnostic précis de la maladie, et pas sur ses seuls symptômes.

Dans nombre de pays, l'obligation de survivre dans un environnement particulièrement difficile favorise les pseudo-adaptations et l'imitation machinale : les normes prônées par l'agent extérieur sont adoptées en apparence, mais la spécificité nationale reste bien présente en profondeur. Les institutions et hommes politiques sont capables d'adapter leurs paroles et leurs actes à ce que, selon eux, l'Europe souhaite voir. Ceci vaut également, dans une certaine mesure, pour la lutte contre la corruption. C'est ainsi que, quelque médiocres que puissent être les résultats du terrain, on observera souvent une inflation de stratégies, de lois et d'institutions destinées à lutter contre la corruption ainsi qu'une reddition de comptes aux institutions européennes pouvant être qualifiée de parfaite. Des pratiques en vigueur de longue date comme le népotisme, le clientélisme et le favoritisme peuvent dès lors perdurer sans problème.

Il faut également reconnaître la place importante qu'occupe le « contexte dominant » dans les cultures locales (on entend par là que ce qui se dit et ce qui se fait doit être replacé dans le contexte culturel du lieu et interprété suivant les circonstances). Le statut, le respect et le souci de sauver la face passent avant tout le reste. Les styles de comportement étant flexibles, on préférera s'adapter à l'environnement, éviter l'affrontement direct et taire les désaccords.

Ici, les institutions extérieures – européennes et euro-atlantiques – devront adopter une stratégie de dénonciation combinant pressions explicites et dosées, supervision extérieure continue, contrôles et rapports de suivi rapprochés, ainsi que sanctions et de marques de défiance. En même temps, il leur faudra aussi, à intervalles réguliers, saluer la mise en œuvre réussie de bonnes pratiques et en prendre acte, de manière à éviter que les élites locales ne perdent courage et afin de ne pas s'aliéner les sociétés visées.

Ces stratégies consisteront notamment à :

- mettre en place des mécanismes systémiques d'alerte précoce et de prévention ;
- installer des barrières faisant obstacle à la corruption systémique ;
- opposer aux actes de corruption des sanctions disciplinaires, comme la restitution des biens détournés ;
- prévoir un audit approfondi de toutes les activités menées par le secteur public ;
- créer une nouvelle culture politique et économique qui soit synchronisée.

(3) Au niveau du secteur de la sécurité

On utilisera ici des stratégies attentives aux particularismes culturels des secteurs de sécurité dans les pays concernés, en particulier lorsque ces derniers pratiquent une culture traditionnelle et, dans certains cas, fortement portée sur le secret.

Même dans la forme la plus transparente de gouvernement – la démocratie –, il est certains domaines, comme les questions de sécurité nationale, où la transparence est limitée. Les États en transition doivent néanmoins être ouverts à la nécessité d'ouvrir leurs systèmes de sécurité au contrôle et à l'audit à leurs parlements respectifs. La culture du secret doit laisser la place à une culture de la transparence et de la redevabilité, laquelle devra progressivement se transformer en culture de la transparence et du compte rendu qui découragera les actes de corruption et dissuadera une gouvernance inefficace et inefficente.

Les stratégies mobilisées à ce niveau doivent servir trois objectifs liés au renforcement de la gouvernance et de l'intégrité, à savoir :

- convaincre que le système national de sécurité ne peut plus se prévaloir du statut exclusif et « intouchable » qui était le sien dans une société totalitaire. En ce début de 21^{ème} siècle et suivant les principes de la démocratie, le secteur de la sécurité doit, d'un point de vue juridique et pour l'obtention de personnels et de ressources, se retrouver sur un pied d'égalité avec d'autres secteurs relevant de l'État comme l'enseignement, la santé et la protection sociale, etc. ;
- convaincre que le système national de sécurité n'est pas « abonné » à ses ressources et que les dépenses dont il fait l'objet ne sont pas incontournables. Au contraire, elles ne représentent pas seulement une charge, mais doivent être considérées comme des investissements censés produire des revenus intéressants et servir correctement la société ;
- convaincre que la sécurité nationale et le secteur de la sécurité ne sont pas l'apanage d'un groupe d'experts fonctionnant en marge des citoyens ordinaires, mais bien un domaine d'activité appartenant à chaque citoyen et servant les intérêts légitimes de ce dernier.

Les stratégies mobilisées à ce niveau auront pour objectif de renforcer la transparence des institutions du secteur de la sécurité et de définir des normes juridiques permettant une communication publique aussi large que possible des informations issues des organismes d'État publics ou concernant ces derniers. La crainte que les institutions chargées

du recours à la force inspirent de longue date aux populations vient souligner encore l'importance de ce dernier aspect. On pourra, dans cette perspective, instituer à l'appui de la transparence un certain nombre de bonnes pratiques du type lignes téléphoniques et boîtes aux lettres ouvertes, bureaux d'accueil, anonymat garanti, etc.

(4) Au niveau de la défense

Les stratégies appliquées à ce niveau doivent tenir compte des spécificités du secteur de la défense, des modèles établis de relations entre civils et militaires, du statut dont bénéficient les forces armées nationales et du rôle de l'industrie de défense.

Pendant l'ère communiste, l'appareil militaire, fort de sa position unique dans le système de sécurité, était comme « un État dans l'État », un fait dont la société est souvent amenée à se souvenir durant les années de transition. Trop souvent, les militaires attribuent la perte du prestige et des ressources dont ils bénéficiaient autrefois à des pressions venues de l'étranger et à la « trahison » des hommes politiques. Ceci les amène d'emblée à se politiser et, comme ils considèrent que le contrôle civil porte atteinte à leurs intérêts, à tenter, subtilement, de s'opposer aux responsables élus ou d'influer directement sur la politique.

Sous le communisme toujours, la défense figurait au tout premier rang des priorités. Des années plus tard, le secteur de la défense et les forces armées bénéficiaient toujours d'un traitement de faveur au plan financier et consommaient la plus grande partie des ressources publiques, souvent au détriment des autres organes du secteur de la sécurité. En tant que telle, cette situation a contribué à la mise en place de montages reposant sur la corruption et a encouragé des pratiques relevant de la mauvaise gouvernance.

Les pays socialistes ont également été nombreux à appuyer certains régimes en leur fournissant – par le biais de ventes ou au nom de l'« assistance fraternelle » – des armes qui, par la suite, firent l'objet de restrictions imposées par la communauté internationale. Ces conditions ont favorisé l'éclosion d'une culture des opérations clandestines et illégales, souvent avec l'appui des services de renseignement. Cet héritage reste toujours d'actualité ; il rend difficile le contrôle des forces armées, de leur budget et de leurs activités.

Par ailleurs, les changements fréquents de gouvernement se sont traduits par des tensions cycliques au sein des administrations de défense. Les ministres de la Défense étant nommés alors qu'ils ne présentaient pas les compétences voulues, il est arrivé plus d'une fois qu'ils profitent des opportunités offertes par leur portefeuille afin d'obtenir des avantages pour eux-mêmes et pour leurs amis politiques. Fréquemment, les ministres et leurs cabinets politiques ne s'occupaient pas de formuler et de mettre en œuvre des politiques, mais servaient plutôt de courroies de transmission pour la corruption.

Les stratégies mobilisées à ce niveau doivent être multidirectionnelles et porter sur une large gamme de problèmes, d'insuffisances et de défis. Certes, les ministères de la Défense s'efforcent d'introduire des PPBS (systèmes de planification, de programmation et d'établissement des budgets), des méthodes de planification des capacités, des principes évolués d'acquisition en matière de défense, etc., mais ces instruments ne sont souvent mis en œuvre que de manière superficielle, sur fond de comportements et de procé-

dures de type soviétique. Des problèmes se sont particulièrement sentis dans les domaines de la planification, de la mise en œuvre et du compte rendu financiers et des matériels, où l'on continue à mettre l'accent sur les intrants et où les décisions, plutôt que de s'appuyer sur des objectifs de politique générale et une planification solide, sont trop souvent guidées par l'opportunisme.

Conjugée à l'absence de transparence, la centralisation excessive des décisions sur l'affectation des ressources contribue à l'établissement de règles arbitraires et cultive la corruption. La situation est encore plus préoccupante quand le parlement ne contrôle pas l'acquisition d'équipements majeurs et le processus d'utilisation des matériels et infrastructures excédentaires, et lorsque les véritables besoins ainsi que les enveloppes budgétaires du secteur de la sécurité et de la défense ne font pas l'objet d'un débat ouvert, ou ne sont pas soumis à des contrôles et des audits appropriés. Il est très difficile, dans le cas des pays post-communistes, de trouver des exemples d'évaluations objectives et de déterminer si, et dans quelle mesure, les ressources allouées ont été mises au service de la sécurité.

Il existe néanmoins certaines raisons d'espérer. Ainsi, dans l'audit du ministère de la Défense qu'elle a mené en 2007, la cour des comptes de Bulgarie n'a pas seulement fait porter son évaluation sur la question de savoir si les crédits avaient été dépensés conformément à la loi, mais également sur l'efficacité avec laquelle le budget avait été exécuté. Son rapport a fait ressortir que l'on ne disposait pas de documents politiques suffisants faisant état d'objectifs clairement définis, mesurables et réalisables, et que les capacités nécessaires n'avaient pas été définies. On y lisait également que le ministère de la Défense repose sur une hiérarchie lourde et complexe comportant cinq niveaux d'autorité et que l'administration responsable de la planification, de la programmation, de l'exécution et de la comptabilité des programmes et budgets était en sureffectif.

Ce genre de commentaire pourrait paraître anodin dans un pays doté de mécanismes de gouvernance bien établis, mais dans certains contextes culturels particuliers, on peut parler, pour reprendre l'expression de plusieurs observateurs, d'une prise de position « révolutionnaire ». L'encadré 24.2 fournit d'autres exemples d'intégrité à différents niveaux.

Pour conclure, l'histoire et l'expérience collective d'une organisation sont tellement imprégnées par la culture qu'il faut, pour faire évoluer cette dernière, mobiliser un temps et des ressources considérables. Il est souvent recommandé d'avoir recours, à cette fin, à un agent du changement venu de l'extérieur. En l'absence de celui-ci, les acteurs internes au système peuvent en effet éprouver des difficultés à envisager les réalités de la défense comme le résultat de leur propre action, et à comprendre le sens de ce qui leur semble normalement aller de soi. D'autre part, cet agent du changement extérieur au monde de la défense ou au pays doit être au fait de la culture particulière de l'organisation de défense considérée. L'initiative OTAN pour le développement de l'intégrité financée sur le fonds d'affectation spéciale qui a été mis sur pied peut être mise à profit pour relever le défi du changement culturel dans le secteur de la défense, et ce dans la perspective d'institutions de défense plus transparentes, plus efficaces et plus efficientes.

Encadré 24.2. Mesures visant à encourager l'intégrité du secteur de la défense dans les environnements post-communistes

On peut citer, dans le cas de la Bulgarie, plusieurs exemples de processus de changement fondés sur l'intégrité, et ce tant au niveau politique et au plan international, qu'en termes d'application des doctrines et de mise en place d'institutions.

La doctrine militaire de 1999 – Un exemple d'intégrité politique

Le gouvernement bulgare s'est clairement engagé, après les élections de 1997, en faveur de l'adhésion du pays à l'OTAN et à l'Union européenne. Dans le sillage de cet engagement, le parlement a ratifié un nouveau concept de sécurité puis, l'année suivante, une nouvelle doctrine militaire, laquelle stipulait que la Bulgarie était membre *de facto* de l'OTAN et de l'UE, énonçait une vision ainsi qu'une stratégie en ce sens et instituait un cadre pour la planification des mesures à prendre dans cette perspective. Cette initiative marquait l'aboutissement de plus d'une année d'efforts destinés à faire décoller une véritable réforme de la défense, laquelle avait été bloquée jusque là par les tentatives de la hiérarchie militaire conservatrice de procéder à une adaptation de façade ; elle avait également été précédée par le remplacement de plusieurs hauts responsables politiques et militaires. Encadrée par des consultations d'experts, par la coopération entre milieux politiques et militaires et par la tenue d'un débat public, la réforme de la défense put alors démarrer. Il apparut clairement, au cours de discussions ouvertes sur les moutures successives de la doctrine militaire, que les arguments invoqués par certains membres conservateurs des forces armées ne tenaient pas la route dans le cadre d'un débat concret.

La crise du Kosovo en 1999 – L'intégrité au niveau international

La crise du Kosovo montre tout l'intérêt et l'importance de l'intégrité en tant que facteur déterminant de succès. Tout d'abord, l'opération menée au Kosovo a fourni un exemple indiscutable d'intégrité en action. Grâce à elle, le peuple bulgare a véritablement pu comprendre ce que représente l'intégrité politique au niveau international. Deuxièmement, ce même principe d'intégrité s'est retrouvé au cœur du processus de décision mobilisé par le gouvernement dans le cadre de ce conflit, notamment lorsqu'il s'est agi de se prononcer sur le soutien à l'intervention au Kosovo. La politique suivie s'alignait parfaitement sur le concept de sécurité et la doctrine militaire bulgares, et a eu valeur de test pour les grandes idées sous-tendant le plan de réforme de la défense en cours d'élaboration à l'époque. Grâce à la cohérence entre politique et action, une base solide s'est dégagée pour obtenir le soutien du public et pour mener toutes les consultations nécessaires avec l'OTAN et les différents États, notamment lorsqu'il a fallu rejeter la demande russe d'autoriser des survols militaires du territoire bulgare.

Le Plan 2004 – Intégrité et mise en œuvre de la doctrine

La mise au point du plan de réforme de la défense, ou « Plan 2004 », s'est largement démarquée des autres projets similaires qui avaient été menés en Bulgarie jusqu'en 1999. Premièrement, elle s'est appuyée sur le concept de sécurité nationale et sur la doctrine militaire et a été clairement menée sous l'autorité du premier ministre et avec le soutien du président et du parlement. Deuxièmement, elle a reposé sur l'analyse opérationnelle solide de toute une gamme d'options en matière de structures, d'effectifs, de matériels et de formation ainsi que sur un large éventail de lignes de conduite envisageables pour les forces armées. Troisièmement, l'organisation générale des forces s'est articulée sur une série de plans – formation et entraîne-

ment, renseignement et contre-renseignement, appui sanitaire, soutien logistique, soutien social, acquisition et recherche, transfert de fonctions et de structures en dehors du ministère de la Défense, transformation en structures civiles de formations militaires extérieures au ministère, etc. Tous ces plans s'appuyaient sur un mécanisme et sur des organes de mise en œuvre clairement désignés et reposaient sur des prévisions budgétaires réalistes jusqu'en 2004. Le Plan ne se limitait pas à une réduction et à une restructuration des forces, mais prévoyait également la mise en place d'institutions et l'amélioration des processus par l'introduction d'un PPBS (système de planification, programmation et préparation de budgets), par l'instauration de mécanismes garantissant la transparence, la redevabilité et la mesure des résultats ainsi que par le recours à l'analyse opérationnelle aux fins de la prise de décisions.

Gestion de la défense, intégrité et mise en place d'institutions

La mise en œuvre de la doctrine militaire et du Plan 2004 a été appuyée par l'introduction d'un PBBS et par une étude spéciale sur la gouvernance et la gestion de la défense. Une analyse a été consacrée aux relations entre civils et militaires et au contrôle parlementaire à partir de 1998 et, une fois le Plan 2004 approuvé, une nouvelle étude a été mise en chantier en coopération avec le département Services de consultance et de gestion (DCMS) du ministère britannique de la Défense, qui portait sur la poursuite de l'institutionnalisation des pratiques de bonnes gouvernance et de gestion de la défense, et sur les modifications à apporter, à ce titre, au statut organique du ministère de la Défense et à la Loi de défense de la Bulgarie. Afin de renforcer la transparence, la redevabilité et les moyens de mesure des processus de gestion, le ministre de la Défense a institué les Conseils de programmation, d'intégration et de modernisation, qui reçoivent le soutien des directions Planification de défense, Intégration euro-atlantique et Politique des armements nouvellement créées. Le J5 intégré à l'état-major général a été réorganisé, de même que les divisions similaires des QG des différentes armes.

Annexe 1: Sources spécialisées

Documents officiels

Convention des Nations Unies contre la corruption (2004)

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_F.pdf

Des traductions officielles de la Convention sont également disponibles en arabe, en chinois, en français, en russe et en espagnol.

www.unodc.org/unodc/fr/treaties/CAC/index.html

Convention pénale sur la corruption

Conseil de l'Europe, STE No. 173 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/173.htm>

Convention civile sur la corruption

Conseil de l'Europe, STE No. 174 (1999)

<http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/174.htm>

Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme

Conseil de l'Europe (2005)

<http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/HTML/198.htm>

Convention interaméricaine contre la corruption

Organisation des États américains (1996)

www.oas.org/juridico/fran%C3%A7ais/b-58.htm

Code international de conduite des agents de la fonction publique

Résolution 51/59 de l'Assemblée générale des Nations Unies (1996)

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/51/59&Lang=F

Guides et manuels

UN Anti-Corruption Toolkit (boîte à outils des Nations Unies contre la corruption)

Le Programme mondial contre la corruption

Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (3^e édition, 2004)

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf (en anglais uniquement)

Best Practices in Combating Corruption

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (2004)

Original en anglais. Également disponible en arménien, en azéri, en macédonien, en russe et en serbe.

www.osce.org/eea/13738.html

Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques

IPU-DCAF Guide pratique pour les parlementaires (2003)

Original en anglais. Disponible dans plus de 35 langues.

www.dcaf.ch/publications/Parliamentary-oversight-of-the-Security-Sector

Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance

OCDE – Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Organisation de coopération et de développement économiques (2005)

www.oecd.org/fr/cad/incaf/31785341.pdf

Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice

Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD

Organisation de coopération et de développement économiques (2007)

www.oecd.org/fr/cad/incaf/39297674.pdf

Anti-Corruption Handbook : National Integrity System in Practice

Transparency International, projet ACH

www.transparency.org/policy_research/ach

La lutte contre la corruption en termes clairs

Transparency International (2009)

www.transparency.org/whatwedo/pub/la_lutte_contre_la_corruption_en_termes_clairs

A Handbook on Fighting Corruption

USAID Center for Democracy and Governance, février 1999

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnace070.pdf

Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishments : Ten Practical Reforms

Mark Pyman, Transparency International (2009)

www.defenceagainstcorruption.org/publications

Méthodologies

World Bank Governance & Anti-Corruption Tools (Outils de gouvernance et de lutte anticorruption de la Banque mondiale)

L'Institut de la Banque mondiale, en collaboration avec d'autres services du Groupe de la Banque mondiale, aide les pays à améliorer la gouvernance et à contrôler la corruption. Sur la base d'une approche multidisciplinaire, il applique des méthodes d'apprentissage actif pour faire le lien entre des enquêtes de diagnostic empiriques, leur application concrète, l'action collective et la prévention. Il diffuse régulièrement des « Indicateurs de bonne gouvernance dans le monde » (WGI) ainsi que des diagnostics par pays. Cette approche intégrée fait appel à la recherche opérationnelle et s'appuie sur une banque de données globale sur la gouvernance.

www.worldbank.org/wbi/governance

Un guide de l'utilisateur pour mesurer la corruption

Le PNUD et Global Integrity (www.globalintegrity.org) communiquent des pratiques éprouvées de mesure de la corruption aux spécialistes des services publics et de la société civile ainsi qu'aux responsables en matière de développement. Existe en anglais, en espagnol et en français.

www.gaportal.org/sites/default/files/users_guide_measuring_corruption_french.pdf

Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques

Secrétariat PEFA, Banque mondiale (2005)

Disponible en anglais, en français, en espagnol, en portugais, en russe, en arabe, en mandarin, en ukrainien, en turc, en arménien, en serbe et en vietnamien.

www.pefa.org/en/content/pefa-framework-material-1

Anticorruption Assessment Handbook

USAID, rédigé par Bertram I. Spector, Michael Johnston et Svetlana Winbourne (février 2009)

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/anticorruption_handbook/index.html

Assessing the Transparency of Defence Budgets and Budgeting

Todor Tagarev, "A Means of Comparing Military Budgeting Processes in South East Europe," *Information & Security. An International Journal* 11 (2003): 95-135.

Bases de données accessibles en ligne

L'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International

Transparency International (TI) calcule l'indice de la perception de la corruption (CPI) depuis 1995. En 2008, il diffusait des données CPI pour 180 pays. Ces données sont présentées au moyen d'un tableur Excel accessible via le lien http://www.icgg.org/corruption.cpi_2008.html ou www.transparency.org/content/download/38703/612764.

Baromètre mondial de la corruption

Une étude destinée à évaluer l'attitude du grand public face à la corruption ainsi que son vécu en la matière est en cours depuis 2003 dans plusieurs dizaines de pays du monde entier. La mouture 2009 de cette étude couvrait 69 pays. Transparency International publie ces rapports en anglais, en français et en espagnol.

www.transparency-france.org/ewb_pages/b/barometre_mondial_de_la_corruption.php

Indice de corruption des pays exportateurs (ICPE)

L'indice TI de corruption des pays exportateurs évalue le volet « offre » de la corruption, autrement dit, la probabilité de voir des firmes issues des pays industrialisés se livrer à la corruption à l'étranger. Des rapports complets portant sur les années 1999, 2002, 2006 et 2008 sont disponibles sur le site www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Indice_de_Corruption_des_Pays_Exportateurs.php.

Indicateurs mondiaux de la gouvernance

Banque mondiale

En 2009, les rapports du projet « Indicateurs mondiaux de la gouvernance » (WGI) reprenaient les WGI globaux et individuels de 212 pays et territoires pour la période comprise entre 1996 et 2008, et ce pour six dimensions de la gouvernance dont le « contrôle de la corruption ».

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

Indice sur le budget ouvert

Le projet Budget ouvert mène des enquêtes semestrielles. Les classements Budget ouvert pour 2008 peuvent être téléchargés en arabe, en chinois, en anglais, en français,

en portugais et en espagnol. La version intégrale du rapport en anglais est accessible via le lien <http://openbudgetindex.org/files/FinalFullReportEnglish1.pdf>.
www.openbudgetindex.org

Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA)

www.pefa.org

PEFA évalue la gestion des finances publiques par pays. Ses rapports sont disponibles sur le site www.pefa.org/en/content/pefa-publically-available-assessments.

Monographies et rapports spécialisés

Développement de l'intégrité et établissement d'institutions de défense – Actes de la conférence tenue à Monterey (Californie) du 25 au 27 février 2009.

Mark Pyman, Peter Foot et Philipp Fluri, eds., *Building Transparency and Reducing Corruption in Defence*, Workshop Proceedings (Genève & Lougansk : mai 2008), [www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency International Geneva workshop on building integrity May 2008.pdf](http://www.nps.edu/GovIndustry/Conferences/NATO/Documents/Transparency%20International%20Geneva%20workshop%20on%20building%20integrity%20May%202008.pdf).

Nils Roseman, *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*, Occasional Paper No. 15 (Genève : DCAF, 2008).

Rasma Karklins, *The System Made Me Do It. Corruption in Post-Communist Societies* (New York: M.E. Sharpe, 2005).

La Banque mondiale, "Measuring Corruption: Myths and Realities," (Mesurer la corruption : mythes et réalités – anglais uniquement) Findings 273 (avril 2007).

United States Government Accountability Office, *Defense Contracting Integrity* (Washington, D.C.: GAO, 2009).

Annexe 2 : Programme international de Transparency International sur la défense et la sécurité (TI)

La corruption dans le secteur de la défense

Transparency International (TI) est la principale organisation de la société civile qui se consacre à la lutte mondiale contre la corruption. Au travers de plus de 90 sections de par le monde et de son secrétariat international implanté à Berlin (Allemagne), Transparency International sensibilise le public aux effets dévastateurs de la corruption et travaille de concert avec des partenaires actifs des secteurs public et privé et de la société civile dans le but de développer et de mettre en œuvre des mesures permettant de combattre efficacement ce problème. On trouvera de plus amples informations sur le site de Transparency International à l'adresse www.transparency.org.

« Défense contre la corruption » (DAC), le programme mondial que Transparency International consacre à la défense et à la sécurité, a pour objectif de servir les intérêts des citoyens en faisant reculer la corruption et en transformant les attitudes face à cette dernière dans les secteurs de la défense et de la sécurité. Le programme international sur la défense est mené par Transparency International-UK pour le compte de TI.

Lancé il y a six ans, ce programme qui rassemble des gouvernements, des firmes du secteur de la défense ainsi que des représentants du monde universitaire et de la société civile doit permettre d'identifier les meilleurs angles d'approche du problème de la corruption dans le domaine de la défense. Le programme DAC est désormais bien connu des ministères ayant la défense et la sécurité dans leurs attributions, ainsi que des firmes et organisations de défense du monde entier. Ces travaux sont actuellement financés par le ministère britannique du Développement international (DFID) et par l'OTAN.

Le DAC travaille en coopération avec les pays souhaitant engager des réformes – comme la Colombie, la Pologne ou encore l'Afghanistan – et aux côtés d'organisations multilatérales pour faire reculer la corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité. Il collabore de manière constructive avec les gouvernements, les organisations multilatérales, la société civile et le secteur de la défense dans le but de renforcer l'intégrité dans le cadre des transferts d'armes internationaux. Afin de faire évoluer durablement la situation partout dans le monde, l'équipe apporte son soutien aux experts et militants engagés dans ce vaste mouvement de réforme, organise des ateliers et alimente le transfert de connaissances sur la lutte contre la corruption.

Deux outils de lutte contre la corruption sont issus de la collaboration active entre TI et l'OTAN, à savoir :

- i. le questionnaire d'autoévaluation de l'intégrité et le processus d'évaluation utilisables au niveau national, qui ont été développés en 2008 et en 2009 en collaboration avec la Pologne et un groupe de travail de dix pays. Ces instru-

ments ont fait l'objet d'essais concluants en Norvège, en Ukraine et en Bosnie-Herzégovine, et sont dorénavant à la disposition de nombreux pays ;

- ii. un stage novateur de cinq jours intitulé « Renforcer l'intégrité et faire reculer le risque de corruption », qui s'adresse aux responsables des ministères de la Défense et de l'Intérieur ainsi qu'aux officiers des forces armées de niveau OF5 ou supérieur travaillent dans ce domaine. Ce stage, qui s'est tenu à six reprises et a permis de réunir des participants d'une vingtaine de pays, va être reconduit.

Tant l'outil d'autoévaluation que le stage ont pour objectif de soutenir les pays désireux de développer leurs connaissances et leurs compétences en matière de lutte contre la corruption dans le domaine de la défense.

De plus, le DAC travaille activement aux côtés de plusieurs pays africains sur les questions de corruption dans les domaines de la défense et de la sécurité, et apporte son soutien aux négociations concernant le traité de l'ONU sur le commerce des armes.

Les recherches menées et publiées par l'Équipe DAC jouent un rôle clé dans la lutte contre la corruption dans le secteur de la défense et de la sécurité. Ces informations sont en effet communiquées aux parties intéressées dans le but de promouvoir les meilleures pratiques et d'encourager la mise en œuvre de méthodes anticorruption adaptées aux besoins d'aujourd'hui. Le DAC publie également un bulletin d'information bimestriel sur les cas de corruption dans le secteur de la défense.

Des informations sur l'action menée à ce jour par Transparency International dans le secteur de la défense et de la sécurité (historique, bilans des projets passés et en cours, publications) sont disponibles sur le site du projet DAC, à l'adresse www.defenceagainstcorruption.org.

Contacts:

Transparency International-UK
Defence Against Corruption programme
London

Directeur

Mark Pyman
Tél. : +44 207 785 6359
E-mail: mark.pyman@transparency.org.uk

Gestionnaire de programme

Anne Christine Wegener
Tél. : +44 207 785 6358
E-mail: anne-christine.wegener@transparency.org.uk

Annexe 3: Abréviations

AED	Agence européenne de défense
ASD	Association européenne de l'industrie aéronautique, spatiale et de défense
CAD	Comité d'aide au développement [OCDE]
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
COIN	contre-insurrection
CPEA	Conseil de partenariat euro-atlantique
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées [Genève]
EMP	Entreprise militaire privée
EMSP	entreprises militaires et de sécurité privées
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité (en Afghanistan)
GCSP	Centre de politique de sécurité – Genève
GMC	Groupe multidisciplinaire sur la corruption [Conseil de l'Europe]
IANSA	Réseau international d'action contre les armes légères
IFP	Initiative de financement privé
IPAP	plan d'action individuel pour le Partenariat
IPC	indice de perception de la corruption
NAMSA	Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIG	organisation intergouvernementale
ONG	organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAP-DIB	Plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PIB	produit intérieur brut
PID	pacte d'intégrité Défense
PRT	équipe de reconstruction provinciale
SFP	statistiques de finances publiques

SIU	unité d'enquête spéciale
TI	Transparency International
TNI	Tentara Nasional Indonesia (armée nationale indonésienne)
UE	Union européenne
UNCAC	Convention des Nations Unies contre la corruption
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Tous droits réservés. Il est interdit de reproduire, de stocker dans un système de recherche documentaire ou de transmettre la présente publication sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre), sans l'autorisation préalable du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève.

Le présent ouvrage est diffusé à condition qu'il ne soit pas prêté, vendu, loué ni autrement diffusé, y compris par la voie commerciale, sans le consentement préalable de l'éditeur, sous une présentation différente de celle de l'original et sous réserve que la même condition soit imposée au prochain éditeur.

Todor Tagarev, « Renforcer l'intégrité et faire reculer la corruption dans les institutions de défense : Recueil des meilleures pratiques » (Genève : Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève, 2013). – 344 pages, 14 figures, 1 tableau, 101 encadrés.

Version originale : anglais, Genève, 2010

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève

<www.dcaf.ch>

Case postale 1360, CH-1211 Genève 1, Suisse

Couverture : Hristo Bliznashki

Format : 6,25 x 9

ISBN 978-92-9222-287-1

ISBN 978-92-9222-287-1



9 789292 222871

L'Organisation
du traité de
l'Atlantique Nord



Centre pour le contrôle
démocratique des
forces armées