



Bruxelles, le 3.2.2014
COM(2014) 38 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

Rapport anticorruption de l'UE

I. Introduction

Contexte politique et objectifs du rapport

La corruption nuit gravement à l'économie et à la société dans son ensemble. De nombreux pays dans le monde souffrent d'une corruption endémique qui entrave le développement économique, entame la démocratie, compromet la justice sociale et l'état de droit. Les États membres de l'UE ne sont pas à l'abri de cette réalité. Quoique de nature et d'étendue variables, la corruption les touche tous. Ses effets altèrent la bonne gouvernance, la saine gestion des deniers publics et le jeu de la concurrence au niveau des marchés. Dans les cas extrêmes, elle sape la confiance des citoyens dans les institutions et les processus démocratiques.

Le présent rapport présente une analyse de la corruption dans les États membres de l'UE et les mesures prises pour la prévenir et la combattre. Il a pour but d'ouvrir le débat entre la Commission, les États membres, le Parlement européen et d'autres parties prenantes, de soutenir les initiatives anticorruption et de déterminer en quoi la dimension européenne peut contribuer à cette lutte.

Les États membres de l'UE se sont dotés de la plupart des instruments juridiques et des institutions nécessaires pour prévenir et combattre la corruption. Toutefois, les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants dans l'ensemble de l'UE. Les règles anticorruption ne sont pas toujours appliquées strictement, les problèmes systémiques ne sont pas traités de manière suffisamment efficace et les institutions n'ont pas toujours la capacité suffisante pour faire respecter ces règles. Il y a encore loin des intentions déclarées aux résultats concrets, et la véritable volonté politique d'éradiquer le fléau semble souvent faire défaut.

Afin de concrétiser la contribution de l'UE, la Commission a adopté, en juin 2011, une communication sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne établissant un «rapport anticorruption de l'UE»¹ pour suivre et évaluer les efforts des États membres dans ce domaine, afin de les amener à renforcer leur engagement politique en faveur d'une lutte efficace contre la corruption. Le rapport est aujourd'hui publié pour la première fois et le sera par la suite tous les deux ans.

À l'instar des instruments juridiques internationaux², le présent rapport définit la corruption au sens large comme un «abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel». Cette définition couvre donc des actes de corruption spécifiques et les mesures spécifiquement arrêtées par les États membres pour prévenir ou sanctionner des actes définis comme tels par la législation, mais vise également une série de domaines et de mesures qui ont une incidence sur le risque de corruption et sur la capacité à le maîtriser.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:FR:PDF>.

² En particulier, la convention des Nations unies contre la corruption, ainsi que des instruments juridiques de lutte contre la corruption du Conseil de l'Europe, et notamment la résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption et les recommandations n° Rec (2000) 10 sur les codes de conduite pour les agents publics et n° Rec (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le rapport est centré sur une série de questions clés qui revêtent un intérêt particulier dans chaque État membre. Il passe en revue tant les bonnes pratiques que les lacunes, et énumère des mesures qui permettront aux États membres de combattre plus efficacement la corruption. La Commission reconnaît que certaines de ces questions relèvent uniquement de la compétence nationale. Il est toutefois dans l'intérêt commun de l'Union de veiller à ce que tous les États membres se dotent de politiques anticorruption efficaces, et de les aider à poursuivre cette lutte. Le rapport vise par conséquent à promouvoir des normes strictes en matière de lutte contre la corruption dans l'Union européenne. En mettant en lumière des problèmes — mais aussi les bonnes pratiques — constatés dans l'UE, le rapport donne également de la crédibilité aux efforts fournis par l'UE pour promouvoir le respect de normes anticorruption ailleurs dans le monde.

La corruption est un phénomène complexe dont les dimensions économique, sociale, politique et culturelle ne peuvent être facilement écartées. Une réponse politique effective ne saurait se limiter à une panoplie de mesures standard: il n'existe pas de solution universelle. Le rapport se penche donc sur la corruption dans le contexte national de chaque État membre, et indique comment les questions revêtant le plus d'intérêt pour chaque État membre peuvent être abordées dans le contexte national.

De plus amples explications sur la méthodologie employée dans le rapport sont jointes en annexe.

Contexte politique général

La **crise financière** exerce une pression accrue sur les Européens et leurs gouvernements. Face aux défis économiques actuels en Europe et ailleurs, il est impératif de renforcer les garanties sur l'intégrité et la transparence des dépenses publiques. Les citoyens attendent de l'Union qu'elle joue un rôle majeur en aidant les États membres à protéger l'économie légale contre la criminalité organisée, la fraude financière et fiscale, le blanchiment d'argent et la corruption, surtout en période de crise économique et d'austérité budgétaire. Selon les estimations, la corruption à elle seule coûte chaque année 120 milliards d'EUR à l'économie européenne, soit juste un peu moins que le budget annuel de l'Union.³

La **stratégie de croissance de l'UE** pour la décennie en cours, Europe 2020, vise à favoriser une économie intelligente, durable et inclusive, et ce afin d'aider l'Union européenne et ses États membres à assurer des niveaux élevés d'emploi, de productivité et de cohésion sociale. Des travaux de recherche suggèrent que la réussite de la stratégie Europe 2020 dépendra également de facteurs institutionnels tels que la bonne gouvernance, l'état de droit et la maîtrise de la corruption.⁴ La lutte contre la corruption contribue à la compétitivité de l'UE dans l'économie mondiale. Dans ce contexte, des mesures anticorruption ont été mises en avant pour un certain nombre d'États membres dans le cadre du «semestre européen» – cycle annuel de coordination des politiques économiques comportant une analyse détaillée des programmes des États membres en matière de réforme économique et structurelle ainsi que

3 Le coût économique total de la corruption n'est pas facile à calculer. Le chiffre cité se fonde sur des estimations réalisées par des organismes spécialisés comme la Chambre de commerce internationale, Transparency International, l'initiative UN Global Compact, le Forum économique mondial et la publication *Clean Business is Good Business* 2009, qui suggèrent que la corruption se chiffre à 5 % du PIB au niveau mondial. Voir aussi la communication de la Commission sur la lutte contre la corruption dans l'Union européenne du 6 juin 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:FR:PDF>.

4 Voir le rapport «Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States» (2011-2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>

des recommandations spécifiques par pays. De façon plus générale, une meilleure efficacité de l'administration peut, surtout si elle s'accompagne d'une plus grande transparence, contribuer à atténuer les risques liés à la corruption. C'est pourquoi la communication de la Commission intitulée «Pour une renaissance industrielle européenne», de janvier 2014, met l'accent sur la qualité de l'administration publique comme étant un aspect important de la stratégie de croissance de l'UE.⁵

Structure du rapport

Le «rapport anticorruption de l'UE» porte sur les 28 États membres. Il est structuré comme suit:

- I. Une **introduction** présentant le contexte politique et les objectifs.
- II. Les résultats d'**enquêtes Eurobaromètre** de 2013 sur les perceptions et l'expérience des Européens en matière de corruption.
- III. Un **chapitre transversal** décrivant les tendances en matière de corruption à travers l'UE. Il n'en résume que les principaux aspects; les conclusions et les suggestions de mesures à prendre pour chaque État membre sont présentées (uniquement) dans les chapitres nationaux respectifs.
- IV. Un **chapitre thématique** centré sur un élément clé commun revêtant un intérêt particulier à l'échelle de l'UE. Le thème choisi pour ce premier rapport est celui des marchés publics, domaine qui revêt une importance cruciale pour le marché intérieur, fait l'objet d'une vaste législation européenne et est exposé à des risques de corruption importants. Le chapitre aborde la corruption et les mesures de lutte contre la corruption au sein des systèmes nationaux d'adjudication publique.
- V. Une **annexe sur la méthodologie** décrivant de quelle manière le rapport a été élaboré, ainsi que les choix et les limitations méthodologiques qui sont intervenus dans ce processus.
- VI. Des **chapitres nationaux** concernant chacun des 28 États membres. Ces chapitres ne contiennent pas une description exhaustive de situations liées à la corruption et de mesures de lutte. L'idée est plutôt de mettre en évidence des éléments clés choisis sur la base de l'analyse individuelle de chaque pays en fonction de leur intérêt intrinsèque et en tenant dûment compte du contexte national.
 - a) **Introduction**: fournit un aperçu de la situation générale en ce qui concerne la corruption. Une sélection d'indicateurs, notamment en ce qui concerne les perceptions, y est présentée, ainsi que des données factuelles, des tendances, des difficultés à surmonter et des faits nouveaux en matière de corruption et de lutte contre la corruption.
 - b) **Problèmes mis en lumière**: plusieurs problèmes sont recensés et analysés pour chaque pays. Alors que l'accent est mis sur les vulnérabilités et les points à améliorer, l'analyse est tournée vers l'avenir et indique les plans et mesures qui vont dans la bonne direction, tout en signalant les éléments qui requièrent une plus

5 COM(2014) 14.

grande attention. Les bonnes pratiques qui pourraient être une source d'inspiration sont mises en avant. L'éventail des problèmes ainsi mis en lumière ne se limite pas aux questions couvertes par le chapitre thématique (en l'occurrence, les marchés publics). Cependant, certains chapitres concernant des pays où la corruption au niveau des marchés publics pose des problèmes importants comportent une analyse spécifique de cette question.

La sélection des éléments clés dans chaque chapitre national repose sur les considérations suivantes:

- la gravité et l'incidence du problème par rapport à d'autres difficultés liées à la corruption dans le pays;
- l'ampleur des répercussions potentielles du problème sur d'autres politiques (par exemple, d'importantes failles dans les mécanismes de contrôle des marchés publics constituent un risque sérieux de détournement des fonds publics); et
- le fait que le problème puisse laisser entrevoir des étapes futures constructives et concrètes.

Prochaines étapes et suivi

Les éléments méritant une plus grande attention signalés dans chaque chapitre national reflètent les efforts de la Commission pour trouver des mesures susceptibles d'apporter une **valeur ajoutée** à la résolution de problèmes clés en suspens concernant la prévention et la lutte contre la corruption. Ces mesures sont adaptées au contexte et aux besoins de chaque pays; elles sont concrètes et ciblées sans être trop détaillées, et visent à obtenir des changements tangibles sur le terrain. Lorsque c'est pertinent, le rapport s'inspire en les étayant des **recommandations précédemment formulées dans le cadre d'autres mécanismes d'information sur la corruption** (notamment au sein du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe — GRECO — et de l'OCDE), dont certaines n'ont pas encore été suivies par les États membres.

Dans la foulée du présent rapport, la Commission souhaite engager un débat constructif et tourné vers l'avenir sur les meilleurs moyens de lutter contre la corruption, notamment en ce qui concerne les éléments qu'elle a signalés comme méritant une plus grande attention. Elle voudrait voir les États membres, le Parlement européen, les parlements nationaux, le secteur privé et la société civile participer activement à un large débat sur les mesures de lutte contre la corruption et se réjouit à l'idée de prendre elle-même une part active aux discussions tant au niveau de l'UE que dans les États membres.

De plus, la Commission entend mettre en place un **programme de partage des expériences** pour aider les États membres, les ONG locales ou d'autres parties prenantes à reconnaître les bonnes pratiques, combler les lacunes des politiques anticorruption, sensibiliser à cette thématique ou dispenser des formations. Ces efforts devraient être dirigés vers les problèmes mentionnés dans le rapport comme requérant de l'attention, et faciliter le suivi. Le programme de partage des expériences sera lancé après l'adoption du rapport, en tenant compte du retour d'informations et des discussions avec les parties prenantes sur les besoins spécifiques auxquels il pourrait répondre.

La Commission entend analyser avec soin les informations qu'elle recevra en réaction à ce premier rapport, revenir sur les éventuelles lacunes et erreurs, et en tirer des enseignements en vue du deuxième rapport. La méthodologie fera l'objet d'un réexamen et la possibilité d'élaborer de nouveaux indicateurs de la corruption sera étudiée de façon plus approfondie.

Les travaux futurs porteront sur des thèmes tels que la mise en œuvre des mesures proposées dans ce premier rapport, et dresseront le bilan du programme de partage des expériences.

II. Résultats des enquêtes Eurobaromètre sur les perceptions et l'expérience des Européens en matière de corruption

Deux enquêtes Eurobaromètre ont été menées au début de 2013 en préparation du rapport anticorruption de l'UE; elles ont donné lieu à la publication 1) d'un «rapport Eurobaromètre spécial»⁶ et 2) d'un «rapport Eurobaromètre Flash» centré sur les entreprises⁷. Pour la plupart des pays, le classement obtenu avec l'indice de perception de la corruption (IPC)⁸ publié par Transparency International tend à correspondre aux réponses fournies dans le cadre des enquêtes Eurobaromètre.

Au vu des données figurant dans le rapport Eurobaromètre spécial en ce qui concerne, d'une part, la perception globale de la généralisation de la corruption et, d'autre part, les situations concrètes où le paiement de pots-de-vin était attendu des répondants (expérience personnelle de la corruption), il est manifeste que les situations dans les États membres peuvent être caractérisées de différentes manières d'un État membre à l'autre.

Les réponses confirment une perception positive et une expérience marginale de la corruption **au Danemark, en Finlande, au Luxembourg et en Suède**. Dans ces pays, rares sont les personnes interrogées qui signalent une situation où elles étaient censées verser des pots-de-vin (moins d'1 % des cas) et le nombre de personnes qui estiment que la corruption est très répandue (20 %, 29 %, 42 % et 44 % respectivement) est nettement inférieur à la moyenne de l'UE. Au **Royaume-Uni**, seules 5 personnes sur 1115 ont connu une situation où l'on s'attendait à ce qu'elles paient un pot-de-vin (moins d'1 % des cas), ce qui constitue le meilleur résultat de toute l'UE; toutefois, les données concernant la perception montrent que 64 % des répondants au RU estiment que la corruption est très répandue dans le pays (la moyenne de l'UE étant 74 %).

Dans des pays tels que **l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, l'Estonie et la France**, bien que plus de la moitié des personnes interrogées estiment que la corruption est un phénomène

⁶ Enquête menée auprès du grand public dans tous les États membres, tous les deux ans, sur la base d'entretiens en face à face avec un échantillon de 1000 ou 500 personnes interrogées (en fonction de la taille de la population). Un total de 27 786 personnes (échantillon représentatif) ont participé à cette enquête, entre la fin du mois de février et le début du mois de mars 2013. L'enquête portait notamment sur la perception qu'ont les Européens de la corruption en général, sur l'expérience personnelle qu'ils en ont, ainsi que sur leur attitude à l'égard des faveurs ou des dons. Bien que ces enquêtes Eurobaromètre soient organisées tous les deux ans depuis 2007, en 2013, la Commission a décidé d'adapter les questions posées aux besoins du présent rapport. C'est pourquoi toute comparaison avec les enquêtes précédentes devrait être marquée par la prudence. Le rapport complet est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

⁷ Une enquête par téléphone appelée «Eurobaromètre Flash» et portant sur six secteurs dans l'UE-28 a été menée pour la première fois en 2013, entre le 18 février et le 8 mars. Des entreprises (de toutes tailles) des secteurs de l'énergie, des soins de santé, de la construction, de la transformation, des télécommunications et des finances ont été invitées à exprimer leur avis. Le rapport complet est disponible à l'adresse suivante: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

⁸ L'indice de perception de la corruption (IPC) est publié chaque année par Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

très répandu, le nombre réel de personnes ayant dû payer un pot-de-vin est faible (environ 2 %). Ces pays figurent également parmi les meilleurs du classement obtenu avec l'indice de Transparency International. **L'Autriche présente des caractéristiques similaires**, si ce n'est qu'un nombre relativement élevé de répondants (5 %) signalent avoir été censés payer des pots-de-vin.

Dans certains pays, dont **la Hongrie (13 %), la Slovaquie (14 %) et la Pologne (15 %)**, un nombre relativement élevé de personnes ont indiqué avoir personnellement vécu la corruption, cette expérience étant toutefois clairement circonscrite à certains secteurs. Dans ces pays, la plupart des cas de corruption interviennent dans un secteur, les soins de santé. Il est démontré que les problèmes structurels qui touchent les soins de santé sont une incitation au paiement de pots-de-vin au personnel médical. De fait, dans tous les pays mentionnés, le détail des réponses montre que les soins de santé sont cités par le plus grand nombre de personnes, tandis que l'ensemble des autres institutions ou secteurs (comme, par exemple, la police, les douanes, le personnel politique, les parquets, etc.) ont été mentionnés par moins d'1 % des personnes interrogées. La corruption au sens large est perçue comme étant très répandue dans ces pays (82 % en Pologne, 89 % en Hongrie et 90 % en Slovaquie).

Dans certains pays, dont **le Portugal, la Slovénie, l'Espagne et l'Italie**, les pots-de-vin sont apparemment rares, mais la corruption au sens large est un réel sujet de préoccupation: un nombre relativement faible de personnes interrogées ont déclaré avoir été explicitement ou implicitement invitées à payer des pots-de-vin au cours des 12 mois précédents. Bien que les expériences personnelles de corruption soient apparemment rares (1 à 3 %), la perception est si fortement influencée par des scandales politiques récents et par la crise financière et économique que c'est une impression négative qui ressort en ce qui concerne la corruption en général (90, 91, 95 et 97 % respectivement).

Les pays qui figurent en queue de classement concernant tant la perception que l'expérience concrète de la corruption sont, notamment, **la Croatie, la République tchèque, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie et la Grèce**. Dans ces pays, entre 6 et 29 % des personnes interrogées signalent avoir été explicitement ou implicitement invitées à payer des pots-de-vin au cours des 12 mois précédents, tandis qu'entre 84 et 99 % des répondants estiment que la corruption est très répandue dans leur pays. La Croatie et la République tchèque semblent donner une impression un peu plus positive avec des résultats légèrement meilleurs que les autres pays du groupe.

Les pays qui n'ont pas été mentionnés (à savoir la Lettonie, Malte, l'Irlande et Chypre) présentent des résultats qui ne divergent pas sensiblement de la moyenne de l'UE sur aucun des aspects abordés.

Au niveau européen, les trois quarts des personnes interrogées (76 %) estiment que la corruption est très répandue dans leur pays. Les pays où les répondants sont le plus enclins à penser que la corruption est très répandue sont la Grèce (99 %), l'Italie (97 %), la Lituanie, l'Espagne et la République tchèque (95 % chacune). **Un quart des Européens (26 %) - contre 29 % dans l'enquête de 2011 - considèrent qu'ils sont personnellement touchés par la corruption dans leur vie quotidienne.** Les pays où les répondants sont le plus enclins à affirmer que la corruption les touche personnellement sont l'Espagne, la Grèce (63 % chacune), Chypre, la Roumanie (57 % chacune) et la Croatie (55 %); et ceux où ils ont moins tendance à le dire sont le Danemark (3 %), la France et l'Allemagne (6 % chacune). **Environ un Européen sur douze (8 %) déclare avoir fait l'objet ou été témoin de corruption au cours des 12 mois précédents.** Les pays où les répondants sont le plus enclins à déclarer avoir fait l'objet ou été témoin de corruption sont la Lituanie (25 %), la Slovaquie (21 %) et la

Pologne (16 %); et ceux où ils ont moins tendance à le dire sont la Finlande, le Danemark (3 % chacun), Malte et le Royaume-Uni (4 % chacun).

Environ trois quarts des Européens (73 %) affirment que les pots-de-vin et le recours aux relations personnelles constituent souvent le moyen le plus simple d'obtenir certains services publics dans leur pays. Cette conviction est la plus répandue en Grèce (93 %), à Chypre (92 %), en Slovaquie et en Croatie (89 % chacune). **Comme en 2011, environ deux Européens sur trois (67 %) estiment que le financement des partis politiques n'est pas suffisamment transparent ni contrôlé.** C'est en Espagne (87 %), en Grèce (86 %) et en République tchèque (81 %) que les répondants sont le plus enclins à le penser; tandis que cet avis est le moins partagé au Danemark (47 %), au Royaume-Uni (54 %), en Suède (55 %) et en Finlande (56 %). **Un peu moins d'un quart des Européens (23 %) admettent que les efforts fournis par leurs gouvernements respectifs pour tenter de venir à bout de la corruption portent leurs fruits;** environ un quart estiment que suffisamment de poursuites sont menées avec succès pour dissuader leurs concitoyens de pratiquer la corruption.

Dans l'enquête Flash centrée sur les entreprises, l'ampleur des variations entre les résultats obtenus pour chaque pays est frappante: pas moins de 89 points de pourcentage séparent le degré le plus élevé (Grèce: 99 %) du degré le plus faible (Danemark: 10 %) de perception de la corruption. (On constate le même phénomène dans l'enquête Eurobaromètre spéciale mentionnée plus haut: les résultats varient entre 20 et 99 %.) De fait, tous les répondants à l'exception d'un seul sont convaincus que la corruption est très répandue en Grèce.

Au niveau européen, plus de 4 entreprises sur 10 considèrent la corruption, mais aussi le clientélisme et le népotisme, comme une source de problèmes dans les affaires. Lorsqu'on leur demande précisément si la corruption *est une source de problèmes dans les affaires*, 50 % des entreprises dans le secteur de la construction et 33 % dans le secteur des télécommunications/technologies de l'information estiment qu'il s'agit d'un problème grave. **Plus l'entreprise est petite, plus la corruption et le népotisme sont perçus comme une source de problèmes dans les affaires.** Les entreprises ont davantage tendance à être de cet avis en République tchèque (71 %), au Portugal (68 %), en Grèce et en Slovaquie (66 % chacune).

III. Principales conclusions du présent rapport

Les différentes analyses par pays ont fait apparaître une grande variété de problèmes liés à la corruption, et toute une gamme de mécanismes de contrôle, dont certains ont prouvé leur efficacité alors que d'autres se sont avérés décevants. On peut, cependant, relever certaines caractéristiques qui sont communes soit à toute l'Union soit à des groupes d'États membres. Les analyses par pays montrent que les marchés publics constituent un domaine particulièrement exposé à la corruption dans les États membres, en raison de l'insuffisance des mécanismes de contrôle et de la gestion des risques. Le chapitre suivant propose une évaluation des risques de corruption, en signalant de bonnes mais aussi de mauvaises pratiques en matière de marchés publics.

La présente synthèse passe en revue les principaux éléments qui sont examinés de manière plus approfondie dans les chapitres par pays. L'analyse se concentre sur quatre thèmes (A. La dimension politique, B. Les mécanismes de contrôle et la prévention, C. La répression, D. Domaines à risque particuliers) qui peuvent occasionnellement se chevaucher, étant donné la complexité des questions à l'examen. On trouvera des descriptions du contexte et des analyses plus détaillées dans les chapitres par pays.

A. La dimension politique

Priorité aux politiques de lutte contre la corruption

Les politiques de lutte contre la corruption sont davantage mises en avant dans les programmes de travail de la plupart des États membres. La crise financière a attiré l'attention sur le thème de l'intégrité et sur la responsabilisation des décideurs. La majorité des États membres aux prises avec de sérieuses difficultés économiques ont reconnu la gravité des problèmes liés à la corruption et ont mis (ou mettent actuellement) au point des programmes anticorruption pour circonscrire les risques inhérents à ce phénomène et au détournement de fonds publics. Dans certains États membres, les programmes d'ajustement économique comportent des exigences explicites relatives aux politiques de lutte contre la corruption. Même lorsqu'elles ne sont pas formellement associées à un programme d'ajustement, ces politiques viennent compléter les mesures de redressement, en particulier dans les pays où la corruption constitue un problème grave. Des recommandations sur des méthodes efficaces de lutte contre la corruption ont également été formulées dans le cadre du semestre européen de coordination des politiques économiques.

Le présent rapport ne repose pas sur le postulat que des stratégies universelles de lutte contre la corruption sont indispensables pour prévenir ou lutter contre ce phénomène. Cependant, l'absence durable de stratégies globales dans certains États membres confrontés à des problèmes de corruption systémique est devenue un sujet de préoccupation, sachant que la nature des problèmes à résoudre exige une approche coordonnée globale et centralisée. Dans certains de ces États membres, des stratégies nationales de lutte contre la corruption ont été adoptées récemment, mais dans d'autres rien n'a encore été mis en place. Les stratégies adoptées dans certains États membres, sur la base d'une analyse des incidences de programmes stratégiques antérieurs, à la suite de consultations publiques et avec la participation active de la société civile et d'un certain nombre d'institutions publiques et autonomes dans les domaines du contrôle et du suivi, sont citées en exemple des progrès réalisés, mais un jugement définitif ne pourra être émis que lorsque les résultats de leur mise en œuvre seront connus.

La plupart des États membres qui connaissent de sérieuses difficultés dans leur lutte contre la corruption ont mis en place des cadres juridiques et institutionnels complexes et sophistiqués, assortis d'un grand nombre de stratégies ou de programmes ciblés. Toutefois, cet arsenal ne produit pas nécessairement, à lui seul, de résultats tangibles. À l'inverse, dans d'autres États membres dépourvus d'une réglementation ou de programmes stratégiques en la matière, la corruption a été nettement réduite par des mécanismes de prévention, des pratiques, des procédés traditionnels faisant intervenir prestataires et bénéficiaires de services publics ou, dans certains cas, par un degré élevé de transparence.

Responsabilisation du personnel politique

Les protestations sociales provoquées par la crise ont non seulement pour cible les politiques économiques et sociales, mais également l'intégrité et la responsabilisation des élites politiques. Des scandales très médiatisés touchant des responsables politiques dans des cas de corruption, de détournement de fonds publics ou de comportements contraires à l'éthique ont attisé le mécontentement des citoyens et leur méfiance vis-à-vis du système politique.

L'intégrité de la vie politique est un grave problème dans de nombreux États membres. Les partis politiques ou les assemblées élues se dotant de codes de conduite, au niveau central ou local, constituent l'exception plutôt que la règle. Et lorsque de tels codes existent, ils sont souvent dépourvus de mécanismes de suivi efficaces ou de règles claires en matière de sanction, et aboutissent rarement à l'application de peines dissuasives. Dans certains cas, la faible responsabilisation des élites politiques donne l'impression d'une quasi-impunité.

Dans certains États membres, c'est non seulement la méfiance croissante des citoyens, mais également le risque d'atteinte à la réputation sur la scène internationale, qui suscitent des inquiétudes. En conséquence, les États membres accordent à présent une priorité beaucoup plus grande à la lutte contre la corruption, ce qui se traduit par l'adoption de mesures de poids ou l'annonce de réformes radicales.

Dans certains États membres, la politisation du recrutement pour l'encadrement intermédiaire et les postes subalternes dans l'administration publique, que ce soit au niveau central ou au niveau régional/local, a été pointée du doigt comme étant source de graves problèmes. Ces pratiques augmentent la tendance à la corruption, accentuent le risque de conflits d'intérêts, affaiblissent les mécanismes de contrôle et sapent la crédibilité de l'ensemble de la fonction publique.

Responsabilité des élus en cas de corruption

L'une des difficultés essentielles auxquelles sont confrontées les politiques anticorruption est l'absence, au niveau de l'UE, d'une définition harmonisée de l'«agent public» qui engloberait les élus. La Commission a présenté, en 2012, une proposition de directive relative à la protection assurée par le droit pénal contre la fraude et autres délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union⁹, qui contient une définition de la notion d'«agent public» comprenant les personnes investies d'un mandat législatif. Il ressort des négociations au sein du Conseil¹⁰ et du Parlement européen¹¹ sur la proposition de directive que les deux institutions ne soutiennent pas la définition proposée, qui vise à criminaliser les actes de corruption commis par des élus. Pourtant, la Commission est convaincue que, pour parvenir à une approche commune au sein de l'UE, une harmonisation claire de la responsabilité pénale des élus pour les délits de corruption est nécessaire.

Financement des partis politiques

L'un des éléments relevant d'un contexte plus général qui, comme l'expérience l'a montré, a une incidence sur la corruption est le financement des partis politiques. De récents cas de corruption à grande échelle impliquant le financement illégal de partis ont éclaboussé des personnalités politiques dans certains États membres. L'achat de votes et d'autres formes d'intimidation des électeurs ont également été constatés dans un certain nombre d'États membres.

Les analyses du GRECO sur le financement des partis ont eu une incidence tangible sur la modernisation du cadre juridique et, dans une certaine mesure, institutionnel dans ce domaine. À quelques exceptions près, la plupart des États membres ont récemment modifié leur législation sur le financement des partis et renforcé les exigences de transparence, notamment

⁹ COM(2012) 363.

¹⁰ Voir l'orientation générale du 3 juin 2013, doc. n° 10232/13 du Conseil.

¹¹ Voir l'avis de la commission des affaires juridiques, doc. n° A7-0000/2013.

en matière de dons. Deux États membres n'imposent aucune restriction sur les dons anonymes. Dans l'un de ces États membres, la publication des comptes des partis politiques n'est pas obligatoire. Toutefois, les principaux partis politiques ont conclu un accord volontaire afin de garantir la transparence financière. De plus, des modifications de la législation relative au financement des partis, visant à la mettre en conformité avec les recommandations du GRECO, sont prévues. L'autre État membre en question n'a pas annoncé son intention d'apporter de nouvelles modifications à sa législation à la suite de recommandations du GRECO. Un troisième État membre a récemment revu sa législation relative au financement des partis, mais des lacunes persistent en ce qui concerne le plafonnement des dons, le régime de parrainage par des entreprises publiques, les mécanismes de surveillance et les compétences en matière de sanction.

En Finlande, un système de financement des partis bien réglementé et transparent

La Finlande a modifié sa loi sur les partis politiques en 2010, en tenant compte de l'ensemble des recommandations formulées par le GRECO. Avant cela, le pays ne disposait que d'une réglementation limitée sur le financement des partis. Le nouveau cadre juridique vise à la transparence du financement des candidats aux élections, des partis politiques et des autres entités affiliées aux partis politiques. Si elle est appliquée comme prévu, la loi devrait considérablement améliorer la transparence du financement politique. Le GRECO estime que la Finlande pourrait servir d'exemple à d'autres pays.

Dans certains cas, les partis politiques ont relevé leurs exigences en matière d'intégrité et sanctionné voire exclu leurs membres impliqués dans des scandales de corruption. Dans un État membre, d'importants progrès ont été enregistrés vers une amélioration de la transparence et de la responsabilisation du système parlementaire. Cependant, même dans les pays offrant de tels exemples de responsabilisation politique, les actions en faveur de l'intégrité ne constituent pas une pratique généralisée.

Des lacunes importantes subsistent dans la surveillance du financement des partis. Les récentes réformes législatives n'ont pas encore porté leurs fruits. Il n'est pas rare qu'une fois un vide législatif comblé (concernant la transparence et le plafonnement des dons, par exemple), d'autres lacunes semblent apparaître (concernant, par exemple, les prêts à clauses allégées, les donations multiples, la surveillance insuffisante des fondations ou autres entités liées aux partis politiques, etc.). La prévention par la surveillance et la dissuasion par la sanction des financements illicites ne sont pas encore des pratiques courantes dans l'UE et des efforts supplémentaires sont nécessaires pour assurer une mise en œuvre cohérente.

B. Les mécanismes de contrôle et la prévention.

Recours à des politiques de prévention

Les politiques de prévention prennent des formes très variées: règles éthiques claires, actions de sensibilisation, introduction d'une culture de l'intégrité dans différentes organisations, discours ferme des hiérarchies sur les questions relatives à l'intégrité, mécanismes de contrôle internes effectifs, transparence, facilité d'accès aux informations d'intérêt public, systèmes effectifs d'évaluation des performances dans les institutions publiques, etc. Il existe des écarts considérables entre les États membres pour ce qui est de la prévention de la corruption. Dans certains, les politiques de prévention n'ont jusqu'à présent pas produit de résultats convaincants en raison d'une mise en œuvre fragmentée. Dans d'autres, l'efficacité de la prévention a contribué à construire une solide réputation de pays «propres». Bien que la

corruption ne soit pas considérée comme un problème majeur dans ces pays, des programmes actifs et dynamiques d'intégrité et de prévention y ont été mis en place et y sont considérés comme une priorité par la plupart des autorités centrales et locales. Dans d'autres États membres, le problème de la corruption a été longtemps minimisé, ce qui explique qu'aucune politique active de promotion d'actions globales de prévention n'y soit adoptée.

Au Pays-Bas, une promotion active de l'intégrité du secteur public

Intégrité, transparence et responsabilisation font l'objet d'une promotion active dans l'administration publique néerlandaise. Créé par le ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume, le Bureau pour la promotion de l'intégrité du secteur public (BIOS) est un institut indépendant qui encourage et soutient le secteur public dans la conception et la mise en œuvre de politiques d'intégrité.

En outre, de nombreuses villes et collectivités des Pays-Bas appliquent une politique d'intégrité à l'échelle locale qui a permis d'améliorer le dépistage des cas (301 en 2010 contre 135 en 2003). Les politiques d'intégrité à l'échelle locale ont évolué au cours des 20 dernières années et font maintenant partie intégrante de la gouvernance locale.

Mécanismes de contrôle internes et externes (autres que les mesures de répression)

Au sein des organismes publics, les mécanismes de contrôle jouent un rôle important, tant pour la prévention que pour la détection des faits de corruption. Certains États membres font peser une lourde charge sur leurs services de répression et de poursuite ou sur des agences anticorruption qui sont considérées comme seules investies de la lutte contre ce phénomène dans le pays. Si l'activité de ces institutions est essentielle, on ne peut tenter de venir à bout d'une corruption profondément ancrée sans l'aborder d'une manière globale afin de renforcer la prévention et les mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration publique, aux niveaux central et local.

Certaines Cours des comptes jouent un rôle prépondérant dans l'avancement des réformes anticorruption. Dans quelques États membres, cette juridiction participe activement au signalement de cas de corruption présumée à d'autres autorités compétentes. Dans certains cas, elle est également l'institution compétente pour contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Son action en amont n'est toutefois pas assortie de contrôles internes et externes effectifs à l'échelle régionale et locale.

Dans de nombreux États membres, les contrôles internes effectués dans tout le pays (notamment à l'échelon local) sont insuffisants et non coordonnés. Il est, dès lors, indispensable de renforcer ces contrôles et de les combiner à des politiques de prévention vigoureuses pour obtenir des résultats tangibles et durables contre la corruption.

Déclaration de situation patrimoniale

La déclaration de situation patrimoniale pour les fonctionnaires occupant des postes sensibles est une pratique qui contribue à responsabiliser davantage les agents publics, assure une transparence accrue et facilite la détection des cas potentiels d'enrichissement illicite, de conflits d'intérêts, d'incompatibilités, ainsi que la mise à jour d'éventuels faits de corruption et le déclenchement d'enquêtes à ce titre.

Les modalités de déclaration de situation patrimoniale pour les élus vont de l'exigence de divulguer quantité d'informations¹² à des politiques de divulgation plus limitée voire de non-divulgaration. Pour les agents publics professionnels dans certains secteurs, la déclaration de situation patrimoniale pourrait être une solution pour éviter les conflits d'intérêts. En dépit de ces disparités, on discerne une tendance générale à des exigences plus strictes en matière de déclaration de situation patrimoniale incombant aux agents publics. Un petit nombre d'États membres traditionnellement dépourvus d'un régime de déclaration de situation patrimoniale ont récemment instauré ou annoncé l'instauration de tels systèmes.

La vérification de ces déclarations est un aspect à ne pas négliger. Dans certains États membres, les organismes chargés de contrôler les déclarations disposent de pouvoirs et d'outils limités. Dans d'autres, il y a peu de signes d'une mise en œuvre active ou d'un contrôle du respect de ces règles. Dans quelques pays, le système de vérification est complexe et difficile à gérer, ce qui compromet son efficacité. On dénombre peu d'exemples de vérification approfondie parmi les États membres: dans ces pays, d'importants contrôles sont effectués par des agences indépendantes spécialisées dans la lutte contre la corruption ou la promotion de l'intégrité, qui sont dotées des pouvoirs et outils nécessaires pour vérifier l'origine des actifs détenus par les agents publics concernés en s'aidant de bases de données très diverses (administration fiscale, registre de commerce, etc.) afin de déceler d'éventuelles déclarations inexactes.

Règles relatives aux conflits d'intérêts

Les conflits d'intérêts sont révélateurs d'une situation dans laquelle des agents publics agissent, entendent agir ou donnent l'impression d'agir aux fins d'un intérêt personnel.¹³ La question des conflits d'intérêts fait, dès lors, partie du champ d'application d'un vaste ensemble d'instruments anticorruption et de mécanismes de réexamen, dont ceux prévus par la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC), le GRECO et l'OCDE.

Les réglementations et sanctions applicables aux conflits d'intérêts varient à travers l'Union. Certains États membres se sont dotés d'une législation spéciale qui s'applique à un grand nombre d'agents publics élus ou désignés, ainsi que d'organismes spécialisés chargés d'effectuer les vérifications. Le niveau de contrôle varie selon l'État membre considéré: certains disposent d'agences indépendantes qui surveillent les conflits d'intérêts mais leur capacité de couvrir l'ensemble du territoire national et d'assurer le suivi de leurs décisions est insuffisante; d'autres ont institué une commission d'éthique responsable de ces vérifications qui fait rapport au Parlement; les contrôles visant les parlementaires sont, dans certains cas, effectués par une commission parlementaire ou, dans d'autres cas, par une commission chargée de vérifier l'absence de conflits d'intérêts et les déclarations de situation patrimoniale, même si ces instances se voient souvent doter de capacités et de compétences en matière de

¹² La déclaration de situation patrimoniale ne va pas nécessairement de pair avec la publication des informations correspondantes, laquelle doit être mise en balance avec le droit à la protection des données. Certains des États membres qui appliquent des systèmes de déclaration de situation patrimoniale ne publient pas toutes ces déclarations. Ils exigent toutefois de leurs agents publics qu'ils communiquent des déclarations détaillées de situation patrimoniale aux autorités compétentes.

¹³ Le Conseil de l'Europe définit le conflit d'intérêts comme une situation «dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître à influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles.», l'«intérêt personnel» étant entendu comme «tout avantage pour lui-même ou elle-même ou en faveur de sa famille, de parents, d'amis et de personnes proches, ou de personnes ou organisations avec lesquelles il ou elle a ou a eu des relations d'affaires ou politiques». Il englobe également toute obligation financière ou civile à laquelle l'agent public est assujéti. Voir la recommandation n° R (2000) 10 du Comité des Ministres aux États membres sur les codes de conduite pour les agents publics:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_FR.pdf).

sanction limitées. Les vérifications sur le fond sont souvent formalistes et généralement limitées à des contrôles administratifs. La capacité et les outils de contrôle nécessaires à des vérifications approfondis sont souvent insuffisants.

Des difficultés particulières se posent à tous les niveaux en raison de la rareté et de l'insuffisance des sanctions applicables aux élus. Lorsqu'ils incluent les conflits d'intérêts, les codes de conduite des différentes assemblées élues ne prévoient généralement pas de sanctions dissuasives. La discipline de parti et l'auto-contrôle peuvent ne pas être suffisamment efficaces à cet égard. De même, l'annulation de contrats et de procédures conclus ou exécutés dans des situations de conflit d'intérêts ou le recouvrement de dommages-intérêts estimés sont souvent régis par le droit civil général et ne sont pas suivis d'effets dans la pratique.

Les conflits d'intérêts dans la prise de décision, l'allocation de fonds publics et l'attribution de marchés publics, notamment à l'échelle locale, constituent un schéma récurrent dans de nombreux États membres. Le présent rapport analyse les difficultés particulières qui se posent à cet égard aux niveaux régional et local dans les États membres où ces problèmes semblent plus graves. Il existe une différence (parfois notable) entre administrations régionales et locales, ce qui fait déplorer l'absence d'une méthode cohérente pour imposer des normes minimales et œuvrer à la sensibilisation. Le conflit d'intérêts n'est, en règle générale, pas incriminé dans le droit des États membres de l'UE. Un État membre l'a érigé en infraction mais ne peut encore afficher aucun résultat en matière de poursuites menées à bien. Certaines formes de conflit d'intérêts (à savoir la prise illégale d'intérêts dans une activité dont les agents publics assurent la gestion ou la surveillance) sont également incriminées dans un autre État membre.

La mobilité des travailleurs entre les secteurs public et privé est essentielle au fonctionnement d'une société moderne et peut procurer des avantages considérables tant au secteur public qu'au secteur privé. Elle comporte toutefois un risque potentiel que d'anciens agents publics dévoilent des informations dont ils ont pris connaissance dans l'exercice de leurs fonctions antérieures et que d'anciens salariés du secteur privé accèdent à des fonctions publiques les plaçant en situation de conflit d'intérêts à l'égard de leur ancien employeur. Ce risque n'est formellement abordé que dans certains États membres seulement, et la mise en œuvre des solutions proposées est souvent déficiente.

C. La répression

Le droit pénal

Des dispositions pénales visant à prévenir et à réprimer la corruption existent dans tous les États membres, conformément aux règles édictées par le Conseil de l'Europe, les Nations unies et la législation de l'UE. Un État membre n'a toutefois pas encore ratifié la CNUCC. Le principal obstacle à la ratification par cet État tient à l'irresponsabilité pénale des agents publics élus en cas de faits de corruption.

Certains États membres ont procédé à des réformes de leur droit pénal et de leur procédure pénale ou envisagent de le faire. Un objectif commun consiste à rendre les procédures plus efficaces et plus rapides, et à renforcer les instruments de lutte contre la corruption (notamment par une meilleure définition des infractions, un alourdissement des sanctions dans certains cas et l'instauration d'une procédure accélérée). Pour établir la frontière ténue entre

comportement licite et illicite, certains États membres ont encore un champ d'incrimination restreint.

La transposition de la **décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé** est de qualité inégale.¹⁴ On constate des lacunes dans la transposition des dispositions régissant l'incrimination de tous les éléments constitutifs de corruption active et passive ainsi que la responsabilité des personnes morales. Même pour les États membres qui ont transposé la décision-cadre, on ne dispose guère d'informations sur le contrôle de l'application des dispositions nationales.

L'efficacité des agences anticorruption

Il appartient au seul État membre de décider du type de structures institutionnelles dont son contexte national peut avoir besoin pour combattre la corruption, en fonction, entre autres, de l'ampleur et de la nature du phénomène dans le pays, du cadre constitutionnel et juridique, des traditions, des liens avec ses autres politiques nationales, du cadre institutionnel global.

Plusieurs États membres possèdent des agences centrales de lutte contre la corruption qui cumulent les fonctions de prévention et de répression, tandis que d'autres ont créé des agences spécialisées dans la prévention, dont certaines sont également compétentes pour vérifier les situations patrimoniales, l'existence éventuelle de conflits d'intérêts et/ou d'incompatibilités et, dans certains cas, le financement des partis politiques. Quelques autres pays disposent de services de police ou de parquets spécialisés dans la lutte anticorruption.

De nos jours, il est largement admis que la création d'agences anticorruption spécialisées, qu'elles soient axées sur la prévention ou la répression, ou les deux aspects, n'est pas une panacée. Les résultats obtenus sont, en effet, variables. Il ressort toutefois des analyses par pays figurant dans le présent rapport que certaines de ces agences ont été le moteur des réformes anticorruption menées dans leur pays.

Les résultats obtenus par certaines agences anticorruption ont été plus durables que pour d'autres. Parmi les facteurs qui influent sur leur réussite (temporaire ou à long terme), on peut citer les garanties d'indépendance et l'absence d'ingérence du pouvoir politique, la sélection et la promotion du personnel fondées sur le mérite, une collaboration pluridisciplinaire entre les équipes opérationnelles et avec d'autres institutions, l'accès rapide aux bases de données et aux renseignements, et l'allocation des ressources et compétences nécessaires. Or ces éléments ne sont pas systématiquement réunis dans chacun des États membres.

Les bonnes pratiques relatives aux agences anticorruption

En Slovaquie, la Commission de prévention de la corruption (CPC) a affirmé son rôle en s'employant à «faire respecter l'État de droit par la lutte contre la corruption», comme l'a également reconnu la Cour constitutionnelle slovaque. Bien que dotée de ressources limitées, la CPC s'est acquittée de sa mission avec efficacité, effectuant chaque année plus d'un millier de contrôles et d'enquêtes. Elle a vérifié les actifs et intérêts détenus par les cadres de tous les grands partis politiques et elle a récemment mis au jour des infractions à la législation sur la

¹⁴ COM(2011) 309 final, deuxième rapport sur la mise en œuvre de la décision-cadre 2003/568/JAI du 6 juin 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:FR:PDF>.

déclaration de la situation patrimoniale ainsi que des signes de richesse prétendument inexplicables chez des personnalités politiques de premier plan.

La direction nationale anticorruption de Roumanie (DNA). Parquet spécialisé dans la lutte contre la corruption à moyen et à haut niveau, la DNA a fait ses preuves, tout en demeurant non partisane, en matière d'enquêtes et de poursuites dans des affaires de corruption présumée dans les plus hautes sphères du pouvoir politique, dans l'appareil judiciaire et dans d'autres secteurs tels que l'administration fiscale, les douanes, l'énergie, les transports, la construction, la santé, etc. Ces sept dernières années, elle a mis en examen plus de 4 700 personnes poursuivies. 90,25 % de ses mises en examen ont été confirmées par des décisions de justice définitives. Quelque 1 500 personnes poursuivies, dont près de la moitié occupaient des postes de très haut niveau, ont fait l'objet de condamnations définitives. Ces résultats remarquables s'expliquent par la structure de la DNA qui, outre les procureurs dirigeant et supervisant les enquêtes, intègre des membres de la police judiciaire ainsi que des experts en économie, finance et informatique.

En Lettonie, le Bureau letton de prévention et de répression de la corruption (KNAB) s'est taillé une solide réputation tant à l'intérieur et qu'à l'extérieur de ses frontières. Il cumule des fonctions de prévention, d'enquête et de formation, y compris le contrôle du financement des partis. Le KNAB fait également office d'organe d'enquête préliminaire investi de pouvoirs de police traditionnels et bénéficiant de l'accès aux bases de données bancaires et fiscales. Plus récemment, le Bureau a connu une période de turbulences internes.

En Croatie, le Bureau de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, rattaché au Parquet général de l'État (USKOK) a fait ses preuves en matière d'enquêtes proactives et de poursuites couronnées de succès, notamment dans des affaires célèbres impliquant des agents publics élus ou nommés à des postes élevés.

En Espagne, le parquet spécial anticorruption, situé au niveau de l'État central, a obtenu des résultats tangibles dans ses enquêtes et ses poursuites, y compris dans des affaires à haut niveau mettant en cause des dispositifs complexes de financement illégal des partis politiques. L'Office antifraude de la Catalogne, agence régionale anticorruption spécialisée dans la prévention et la recherche des faits de corruption et de fraude, est unique en son genre en Espagne. Il a pour mission la prévention et la recherche des détournements de fonds publics et il est également chargé d'orienter d'autres entités.

Dans certains États membres, les agences anticorruption qui enquêtent sur des responsables politiques subissent, par la suite, des pressions directes ou indirectes. Celles-ci peuvent prendre la forme de déclarations publiques ou d'autres mises en cause de la légitimité des dirigeants de ces agences ou de leurs compétences et pouvoirs institutionnels. Il importe d'obtenir les garanties nécessaires qui permettront à ces agences anticorruption de continuer à accomplir leur mission sans subir des pressions illégitimes.

Les capacités des services de police, du ministère public et du pouvoir judiciaire

L'efficacité des **services de police et du ministère public** dans les enquêtes de corruption varie sensiblement d'un État membre à l'autre. Parmi les facteurs pris en considération pour évaluer leur efficacité figurent l'ampleur et la nature estimées des faits de corruption auxquels ils ont affaire, l'équilibre avec les mesures de prévention, la volonté politique de favoriser leur indépendance, les moyens et ressources dont ils disposent, les obstacles potentiels aux enquêtes, l'efficacité de l'appareil judiciaire, en particulier son indépendance, etc. Cette évaluation est malaisée car les statistiques sur les délits de corruption manquent de cohérence

dans la plupart des États membres. Ainsi, il n'existe pratiquement pas de statistiques consolidées, précises et à jour qui permettent de suivre toutes les étapes procédurales des affaires de corruption.

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

Certains États membres privilégient le volet répressif et les services de police deviennent alors la partie la plus visible de la lutte anticorruption. On observe, en outre, des résultats remarquables dans les États membres dans lesquels le ministère public dans son ensemble (outre les services spécialisés dans les affaires de corruption) est performant. Dans quelques autres États membres, les poursuites sont rarement couronnées de succès ou les enquêtes traînent en longueur.

L'indépendance du pouvoir judiciaire est un aspect capital des politiques anticorruption, tant pour ce qui a trait à la capacité du système de justice de traiter efficacement les affaires de corruption, y compris celles impliquant les hautes sphères, que sous l'angle des normes d'intégrité applicables au système de justice lui-même. Au sein de ce pouvoir judiciaire, des normes garantant d'une véritable indépendance et des règles déontologiques rigoureuses sont indispensables pour créer le cadre qui permettra aux magistrats de rendre justice en toute impartialité et objectivité dans les affaires de corruption, sans subir d'influence indue. L'indépendance des services de police et du ministère public est signalée comme un problème dans certains États membres. Sans se prononcer sur la structure institutionnelle générale, qui reflète le cadre constitutionnel, juridique et culturel de chaque État membre et qui est soumise à des mécanismes et des procédures distincts au niveau de l'Union - notamment le tableau de bord annuel de la justice dans l'UE et le cadre pour l'État de droit annoncés et brièvement décrits par le président Barroso dans ses discours sur l'état de l'Union de 2012 et 2013 - d'aucuns ont, à plusieurs reprises, exprimé des préoccupations particulières en ce qui concerne l'exposition des parquets et des juridictions aux ingérences du pouvoir politique dans les affaires de corruption. Parmi les exemples de cette ingérence, on peut citer l'application opaque ou discrétionnaire de procédures de nomination, de promotion ou de révocation de procureurs renommés travaillant sur des affaires de corruption, ainsi que des destitutions ou des tentatives de discréditer les institutions anticorruption ou leurs dirigeants, sans raison objective apparente. Dans d'autres cas, les services répressifs de lutte contre la corruption ont vu des acteurs politiques s'immiscer dans leur gestion et leur fonctionnement. Les pouvoirs étendus dont jouissent certains organismes anticorruption ne sont pas toujours assortis de l'obligation pour ces derniers de rendre des comptes, ce qui suscite l'impression qu'ils pourraient rechigner à traiter des affaires très médiatisées ou à recourir à des méthodes d'investigation controversées.

Il ne se dégage aucune règle uniforme que l'on puisse considérer comme un modèle de procédure de nomination ou de révocation des chefs de services répressifs ou de parquets. Dans la plupart des États membres, ces décisions incombent aux gouvernements en tant qu'expression d'une responsabilité politique et témoignent de l'appartenance des services répressifs et des parquets au pouvoir exécutif. Quelle que soit la procédure suivie, elle doit être crédible et fondée sur le mérite pour éviter toute impression de parti pris politique et permettre aux services de police et aux parquets d'enquêter sur les faits de corruption chaque fois qu'ils en découvrent.

L'absence d'une bonne coordination entre services répressifs et agences anticorruption a également été désignée comme un point faible dans certains États membres.

Les différentes analyses par pays soulignent les inquiétudes concernant l'intégrité du **pouvoir judiciaire** lorsqu'il traite des affaires de corruption et les préoccupations quant à son indépendance ou sa probité, comme l'illustrent la variété et la nature des affaires de corruption impliquant des magistrats du siège ou du parquet. Une juridiction anticorruption spécialisée créée dans un État membre a connu des difficultés considérables (et a même été dissoute temporairement), ce qui compromet sa stabilité et sa capacité à présenter un bilan convaincant.

Dans plusieurs États membres, les autorités judiciaires semblent manquer de la détermination et la capacité nécessaires pour s'attaquer à des affaires de corruption complexes ou sensibles. Dans certains pays, des faits de corruption risquent de se prescrire lorsque les procédures judiciaires sont excessivement longues et lourdes. On observe des cas dans lesquels la manière dont les règles de procédure sont appliquées entraîne des retards considérables, visant parfois à empêcher la procédure juridictionnelle d'arriver à son terme.

L'effet dissuasif limité des condamnations pénales a également été mis en évidence dans plusieurs États membres, où l'on a relevé une tendance récurrente à sanctionner les faits de corruption par des peines avec sursis ou peu sévères. On recense toutefois d'autres affaires dans lesquelles les tribunaux ont récemment condamné les auteurs de faits de corruption à des peines d'emprisonnement dissuasives.

Dans un État membre, le rôle des tribunaux d'enquête a été jugé déterminant dans l'avancement des réformes législatives et institutionnelles relatives à la corruption, mais l'analyse a également amené à s'interroger sur la durée des procédures et sur l'incidence réelle de celle-ci sur les poursuites.

Il y a lieu de noter que des obstacles d'ordre procédural peuvent fréquemment entraver les enquêtes sur des affaires de corruption dans certains États membres. Il s'agit, par exemple, de dispositions excessives ou peu claires sur la levée des immunités, ou d'une mauvaise application de ces dispositions, de délais de prescription qui empêchent l'achèvement d'affaires complexes, surtout lorsqu'ils s'ajoutent à des procédures très longues ou à des règles trop rigides en matière d'accès aux informations bancaires, qui font obstruction aux enquêtes financières et à la coopération transfrontière.

D. Domaines à risque particuliers

La petite corruption

La petite corruption demeure un problème répandu dans quelques États membres seulement. De nombreuses initiatives anticorruption n'ont pas pu en venir à bout dans ces pays. Plusieurs États membres où la petite corruption était perçue comme un problème récurrent il y a plusieurs décennies sont parvenus à accomplir des progrès dans ce domaine, comme en témoignent les enquêtes sur les expériences directes de la corruption, qui indiquent des tendances positives et, parfois même, classent ces pays au-dessus de la moyenne de l'UE à cet égard. En dépit des avancées prometteuses vers la réduction de la petite corruption en général, un certain nombre d'États membres sont toujours en proie à des situations propices aux risques dans le secteur de la santé, où les incitations à remettre des sommes non officielles en contrepartie d'un traitement privilégié persistent.

Les risques de corruption aux niveaux régional et local

Les risques de corruption s'avèrent plus élevés aux niveaux régional et local, où les garde-fous et les contrôles internes tendent à être moins stricts qu'au niveau central. Il existe de fortes disparités au sein même de certains États membres, pour ce qui est de la bonne gouvernance et de l'efficacité des politiques anticorruption.¹⁵

Dans nombre d'États membres, les larges pouvoirs discrétionnaires conférés aux gouvernements régionaux ou aux administrations locales (qui gèrent également des ressources considérables) ne sont pas contrebalancés par un niveau de responsabilité correspondant ni par des mécanismes de contrôle. Les conflits d'intérêts posent ainsi des problèmes particuliers à l'échelle locale. Il convient donc de redoubler d'efforts pour diffuser les bonnes pratiques appliquées par certaines régions ou administrations locales et créer des conditions égales pour tous, qu'il s'agisse d'agents publics élus ou nommés à une fonction locale, en particulier en ce qui concerne les règles de transparence, la déclaration de situation patrimoniale, la prévention et la sanction des conflits d'intérêts ainsi que le contrôle des dépenses publiques.

Des pratiques de prévention efficaces ont, en revanche, été constatées au niveau local ou régional. Dans un État membre, un réseau rassemblant plus de 200 administrations régionales, municipales et provinciales s'est constitué et œuvre à prévenir la corruption et l'infiltration de la mafia dans les structures publiques.

Quelques secteurs vulnérables

Dans plusieurs États membres, l'analyse a mis en lumière certains secteurs qui semblent particulièrement vulnérables à la corruption et appellent des solutions ciblées.

La promotion et la construction immobilières en zone urbaine sont des secteurs généralement très vulnérables à la corruption, quel que soit l'État membre considéré. Dans le rapport, ils sont recensés comme étant particulièrement exposés à la corruption dans certains États membres, où de nombreuses affaires ont donné lieu à des enquêtes et des poursuites au cours des dernières années. Face aux risques posés par ce domaine, un État membre a créé un parquet spécialisé pour combattre la criminalité en matière d'environnement et d'urbanisme, qui connaît d'infractions très diverses, dont la corruption. La planification écologique a été épinglée comme un domaine vulnérable à la corruption dans un État membre où l'octroi de permis d'urbanisme, notamment pour des projets de grande ampleur, a fait l'objet d'accusations de corruption et de financement illégal de partis politiques.

Le secteur de la santé, dans lequel la vulnérabilité à la corruption est généralisée, en ce qui concerne notamment les marchés publics et l'industrie pharmaceutique, a donné lieu à une étude plus détaillée dans plusieurs États membres. Ces pays élaborent actuellement des stratégies et des réformes pour tenter de venir à bout de la corruption dans le secteur de la santé. Les résultats tangibles sont toutefois maigres jusqu'à présent. Les commissions occultes et la corruption dans les marchés publics et le secteur pharmaceutique demeurent préoccupants.

Le phénomène de corruption dans l'administration fiscale, mentionné comme un grave problème dans un État membre, nécessite une réponse stratégique ciblée.

¹⁵ Conclusions du Quality of Government Institute (Institut sur la qualité des gouvernements), Université de Göteborg, Suède.

De manière générale, la plupart des États membres susmentionnés ne disposent pas de mécanismes cohérents d'évaluation des risques ni de stratégies sectorielles pour s'attaquer à la corruption dans les secteurs vulnérables.

L'intégrité et la transparence du secteur financier

La nécessité de renforcer les normes d'intégrité et de transparence dans le secteur financier a été fréquemment évoquée à la suite de la crise financière. Le présent rapport aborde ces questions en ce qui concerne plusieurs États membres.

Un rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe établit un lien entre des «affaires de grande corruption» et l'évasion fiscale par le biais de sociétés offshore et de paradis fiscaux.¹⁶ Le rapport mentionne l'initiative pour le recouvrement des avoirs volés, lancée par la Banque mondiale¹⁷ et l'ONUDC, qui a analysé 150 affaires de grande corruption et constaté un lien direct entre la corruption à grande échelle pratiquée par des agents publics haut placés et la dissimulation d'avoirs volés par le biais de sociétés-écrans opaques, de fondations et de trusts. Il fait en outre état d'obstacles rencontrés lors d'enquêtes et de recherches concernant des avoirs volés, faute d'avoir accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs et en raison du recours à des montages complexes de sociétés internationales.

Le même rapport de l'Assemblée parlementaire cite un État membre parmi d'autres membres du Conseil de l'Europe qui «accueillent ou tolèrent des modalités financières et juridiques plus ou moins douteuses du système offshore». Il y a peu, l'État membre en question a annoncé son intention de revoir son cadre juridique régissant l'accès aux informations bancaires.

Dans un autre État membre, des controverses récentes concernant le secteur financier, notamment les grandes banques, sur des questions telles que la fixation des taux d'intérêt, les prêts irresponsables et spéculatifs, et l'absence de vérifications approfondies, ont suscité des inquiétudes au sujet de la réglementation et du contrôle de l'application des règles en vigueur. Le rôle joué par les banques pour faciliter ou permettre le blanchiment d'argent a également été largement discuté. Le projet de création d'un registre des propriétaires de sociétés immatriculées, accessible au public, devrait accroître la transparence.

Un autre État membre s'est engagé à renforcer son cadre réglementaire et de surveillance du secteur bancaire, ainsi que les garanties contre le blanchiment de capitaux.

La corruption transnationale

Les États membres qui s'attaquent efficacement à la corruption à l'intérieur de leurs frontières rencontrent souvent des difficultés lorsqu'il s'agit du comportement de leurs sociétés à l'étranger, notamment dans les pays où la corruption est largement répandue. L'OCDE procède à un suivi rigoureux dans ce domaine et, dans ses évaluations régulières, met en lumière les bons et les mauvais élèves en matière de respect des règles. De bonnes pratiques existent dans un certain nombre d'États membres: ce peut être un nombre important de poursuites couronnées de succès et un niveau élevé de sanctions, une priorité accordée aux cas de corruption transnationale ou l'adoption récente d'une loi globale de lutte contre la

¹⁶ <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=FR..>

¹⁷ [http://star.worldbank.org/star/.](http://star.worldbank.org/star/)

corruption qui renforce les instruments juridiques et procéduraux de prévention et de répression, en particulier de la corruption transnationale.

Un cadre législatif solide pour lutter contre la corruption nationale et transnationale — la loi britannique sur la corruption

La loi de 2010 sur la corruption (Bribery Act), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011, place le Royaume-Uni parmi les pays dotés des règles anticorruption les plus sévères du monde. Non seulement elle incrimine le versement et la réception de paiements illicites et la corruption d'agents publics étrangers, mais elle étend également la responsabilité pénale aux organisations commerciales qui n'ont pas empêché les actes de corruption commis pour leur compte. Des dispositions relatives à la compétence extraterritoriale permettent au Serious Fraud Office (SFO) de poursuivre toute société, ou personne associée, ayant une représentation au Royaume-Uni, même si la société est établie à l'étranger. Les organisations commerciales sont exonérées de la responsabilité pénale si elles disposaient de procédures adéquates pour prévenir la corruption.

Les informations données dans les Guidance to Commercial Organisations (GCO) publiées par le SFO font mieux connaître le nouveau cadre législatif et guident les entreprises de manière concrète (des études de cas sont incluses) sur les obligations imposées par la loi pour prévenir ou détecter la corruption. Conformément à une recommandation antérieure de l'OCDE, les GCO mentionnent clairement que les paiements de facilitation sont considérés comme des paiements illicites et elles fournissent aux entreprises des critères pour distinguer l'hospitalité des formes déguisées de corruption.

Le SFO dispose de larges pouvoirs d'enquête et de poursuites à l'égard des cas de fraude grave et complexe, y compris la corruption. Dans certaines circonstances, le SFO peut envisager une restitution (civil recovery order) ou une transaction, dans le respect des recommandations précitées.

L'OCDE a critiqué d'autres États membres pour leur répression insuffisante ou inexistante de la corruption transnationale, eu égard au risque de corruption que connaissent leurs entreprises à l'étranger.

Les entreprises publiques

Dans certains États membres, la surveillance des entreprises publiques est déficitaire lorsque la législation manque de clarté, et la politisation empêche les nominations en fonction du mérite et la poursuite de l'intérêt général. En outre, les mécanismes ou garanties anticorruption destinés à prévenir et à sanctionner les conflits d'intérêts sont insuffisants. Une faible transparence caractérise l'attribution des fonds et, dans certains cas, l'achat des services par ces entreprises. De récentes enquêtes sur des allégations de détournement de fonds, de pratiques de corruption et de blanchiment d'argent en rapport avec des entreprises publiques font apparaître le niveau élevé des risques de corruption dans ce domaine, ainsi que la faiblesse du contrôle et de la prévention.

Pour un petit nombre d'États membres, le rapport souligne la nécessité d'une plus grande transparence et de contrôles efficaces sur les privatisations accélérées qui peuvent accroître les risques de corruption.

Liens entre la corruption et la criminalité organisée

Dans les États membres où la criminalité organisée pose des problèmes considérables, la corruption sert souvent à faciliter les choses. Dans l'un d'eux, de nombreuses affaires de financement illégal présumé des partis, au niveau central ou régional, étaient également liées aux groupes criminels organisés. Les liens entre ces derniers les entreprises et les politiciens continuent de poser problème dans ces États membres, particulièrement aux niveaux régional et local, ainsi que dans les marchés publics, la construction, les services d'entretien, la gestion des déchets et d'autres secteurs. Les études ont montré que, dans un autre État membre, la criminalité organisée exerce son influence à tous les niveaux, y compris dans le monde politique. La corruption politique y est fréquemment considérée comme un moyen direct ou indirect d'atteindre le pouvoir; ce pays était réputé avoir le taux d'économie souterraine le plus élevé de tous les États membres de l'UE. Dans l'ensemble, la corruption demeure une grave menace car elle permet aux groupes criminels organisés d'infiltrer le secteur public et le secteur privé, ainsi que le mentionne l'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée dans l'UE, réalisée en 2013 par Europol.

E Problèmes de fond

Il existe des problèmes de fond qui, même s'ils ne sont pas nécessairement liés à la corruption, sont susceptibles d'influer sur le degré de perméabilité d'un environnement à la corruption. Des politiques efficaces dans ces domaines peuvent avoir pour effet de réduire les possibilités de corruption.

Mesures favorisant la transparence et liberté de l'information

L'ouverture et la transparence peuvent décourager la corruption et contribuer à mettre au jour les transgressions lorsqu'elles ont lieu. Si les États membres disposent, pour la plupart, d'une législation appropriée dans ce domaine et si quelques autres sont en passe de légiférer, la mise en œuvre des normes de transparence est inégale. Un État membre a conçu une application en ligne qui offre un aperçu de l'ensemble des dépenses du secteur public consacrées aux biens et aux services (*voir également la section consacrée aux marchés publics*). Cette application fournit également des informations détaillées sur les conseils d'administration et de surveillance de toutes les entreprises d'État et sociétés contrôlées par l'État, ainsi que sur leurs rapports annuels.

L'efficacité des politiques anticorruption menées dans certains États membres est due, en partie, à une tradition d'ouverture, de transparence et de publication des documents.

Évolution vers la transparence du processus décisionnel dans l'administration publique — Grèce

Une loi adoptée en 2010¹⁸ oblige toutes les institutions publiques à mettre en ligne leurs décisions, notamment celles ayant trait aux marchés publics. Depuis le 1^{er} octobre 2010, institutions publiques, autorités de régulation et les pouvoirs locaux sont tenus de charger leurs décisions sur l'internet grâce au programme Clarté (διαύγεια).¹⁹ Les décisions des entités publiques ne peuvent pas être mises en œuvre si elles n'ont pas été préalablement chargées sur les sites web du programme. Seules les décisions qui contiennent des données à caractère personnel sensibles et/ou des informations sur la sécurité nationale sont soustraites

18 Loi n° 3861/2010.

19 <http://diavgeia.gov.gr/en>.

à cette obligation. Chaque document est revêtu d'une signature numérique et reçoit automatiquement un numéro unique. En cas de divergence entre le texte publié au Journal officiel de la République hellénique et celui figurant sur les sites web du programme Clarté, c'est ce dernier qui prévaut. Les contrats publics conclus sont également publiés.

La protection des lanceurs d'alerte

Des dispositifs d'alerte adaptés qui instituent des procédures, au sein des administrations publiques, pour offrir un moyen officiel de signaler ce que leurs agents estiment être des irrégularités, voire des actes illégaux, peuvent contribuer à résoudre les problèmes de détection inhérents à la corruption (et à d'autres domaines). Le lancement d'alerte se heurte toutefois à des difficultés en raison de la réticence générale à signaler les actes de corruption au sein de sa propre organisation, et par crainte de représailles. À cet égard, la constitution d'une culture d'intégrité au sein de chaque organisation, la sensibilisation et l'instauration de mécanismes de protection efficaces qui mettraient de potentiels lanceurs d'alerte en confiance sont indispensables.²⁰

La transparence des activités de lobbying

Dans l'univers complexe de l'élaboration des politiques publiques, il est souhaitable que les administrations publiques engagent un dialogue permanent avec les parties prenantes extérieures. Toutes les parties intéressées devraient être en mesure de se faire entendre, mais cela devrait se faire en toute transparence. Dès lors que les activités de lobbying peuvent comporter des risques de corruption et de détournement de la réglementation, il est souhaitable d'adopter des mécanismes permettant d'encadrer ces activités, que ce soit par la voie législative ou par l'enregistrement volontaire des lobbyistes.

Ces mécanismes apporteront clarté et transparence dans la relation entre les autorités publiques et les acteurs extérieurs, ce qui contribuera à réduire les risques de corruption. Jusqu'à présent, ce domaine n'est développé que dans relativement peu d'États membres, tandis que dans d'autres, une législation est en vigueur ou en cours d'élaboration, ou la possibilité de créer de nouveaux mécanismes est en débat.

20 Transparency International a réalisé, dans le cadre d'un projet cofinancé par l'UE, une analyse comparée du cadre juridique protégeant les lanceurs d'alerte dans chaque État membre de l'Union, voir http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Les marchés publics

A. Vue d'ensemble du cadre de l'UE

L'importance du secteur des marchés publics dans l'UE

Les marchés publics constituent un volet non négligeable des économies nationales dans l'UE. Environ un cinquième du PIB de l'Union est ainsi dépensé chaque année par les pouvoirs publics et des entités de droit public pour l'acquisition de biens, de travaux et de services.²¹ Près de 20 % de ce chiffre total concernent des marchés publics dont le montant dépasse les seuils au-delà desquels s'appliquent les règles de l'UE sur les marchés publics. La Commission a estimé la valeur totale des appels d'offres dépassant ces seuils fixés par l'UE à 425 milliards d'EUR environ en 2011.²²

La pertinence des politiques anticorruption dans les marchés publics

Compte tenu de l'importance des flux financiers générés et d'un certain nombre d'autres facteurs, les marchés publics sont un domaine propice aux pratiques de corruption. Selon une étude de 2008 sur les marchés publics et la corruption, les coûts s'ajoutant à un marché en raison des pratiques de corruption peuvent atteindre de 20 % à 25 % et, dans certains cas, jusqu'à 50 % du coût total du marché.²³ Ainsi que le soulignent les Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, *«le déficit de gouvernance des marchés publics entrave la concurrence et grève le prix des biens et services achetés par l'administration, ce qui influe directement sur les dépenses publiques et, de ce fait, sur les ressources des contribuables.» Les enjeux financiers et l'étroite interaction des intervenants publics et privés font des marchés publics l'un des principaux domaines à risque. [...]*²⁴

Une étude de 2013 sur la détection et la réduction de la corruption dans les marchés publics de l'UE a conclu qu'en 2010, le coût direct global de la corruption dans les marchés publics pour seulement cinq secteurs (route et rail, eau et déchets, bâtiment et travaux publics, formation, et recherche et développement) dans huit États membres²⁵ se situait entre 1,4 milliard et 2,2 milliards d'EUR.²⁶

Les évaluations par pays accompagnant le présent rapport désignent les marchés publics comme l'un des domaines les plus vulnérables à la corruption, comme l'illustrent d'ailleurs plusieurs affaires de corruption à haut niveau impliquant un ou plusieurs pays. Le degré de risque de corruption dans les marchés publics étant relativement élevé, les garanties contre la fraude et la corruption dans ce domaine constituent une priorité pour les États membres et les institutions de l'UE.²⁷

²¹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

²² http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

²³ http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

²⁴ Principes de l'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4209062e.pdf?expires=1390398125&id=id&accname=oid031827&checksum=CAF2CB84F4EAF4C494D9496EBB9BC577>.

²⁵ France, Italie, Hongrie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Roumanie et Espagne.

²⁶ «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption», 30 juin 2013, Pricewaterhouse et ECORYS.

²⁷ Des exemples plus précis figurent dans la partie consacrée aux bonnes et mauvaises pratiques.

Les carences dans la prévention et la répression de la corruption dans les marchés publics nuisent à la bonne gestion des fonds publics nationaux et européens.

Le cadre juridique actuel de l'Union européenne

La législation de l'UE sur les marchés publics (directive «marchés publics», directive «secteurs spéciaux», directive applicable aux marchés publics dans les secteurs de la défense et de la sécurité, et directives «recours»)²⁸ a pour principal objectif d'assurer le respect des principes du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, en particulier, des principes de libre circulation des marchandises, de liberté d'établissement et de libre prestation de services, ainsi que d'autres principes qui en découlent. Elle vise à garantir l'ouverture des marchés publics à toute l'Union, afin de favoriser la meilleure utilisation possible des fonds publics, en créant ainsi une base équitable, uniforme et transparente pour les dépenses publiques. Elle pourrait également avoir une influence positive sur l'ensemble des politiques anticorruption de l'UE dans lesquelles la transparence et la concurrence loyale jouent un rôle majeur dans la prévention des actes de corruption.

La législation sur les marchés publics contient également des dispositions qui relèvent plus directement des mesures anticorruption, telles que l'exclusion des procédures d'appel d'offres d'une entité ayant fait l'objet d'une condamnation définitive en justice pour corruption, des dispositions détaillées sur la publicité et la transparence des différentes étapes de la passation des marchés publics, des normes minimales pour les recours, des dispositions spécifiques concernant les offres anormalement basses, ainsi que des dispositions imposant certaines exigences pour la modification des contrats. L'attribution de concessions de travaux n'est actuellement soumise qu'à un petit nombre de dispositions du droit dérivé²⁹, tandis que les concessions de services sont uniquement régies par les principes généraux du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Certains États membres ont adopté des dispositions légales spécifiques à la corruption en matière de marchés publics ou appliquent des mesures particulières visant à réduire le risque de corruption, ainsi qu'il est expliqué ci-après. La plupart des États membres traitent toutefois la corruption dans les marchés publics dans le cadre de leur législation générale sur la corruption.

28 Directive 2004/18/CE du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, JO L 134 du 30.4.2004, p. 114; directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, JO L 134 du 30.4.2004, p. 1; directive 2009/81/CE du 13 juillet 2009 relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE, JO L 216 du 20.8.2009, p. 76.

Directive 89/665/CEE du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, JO L 395 du 30.12.1989, p. 33, telle que modifiée par la directive 2007/66/CE et la directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, JO L 76 du 23.3.1992, p. 14-20.

29 L'attribution de concessions de travaux est actuellement soumise aux règles de base de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, tandis que l'attribution de concessions de services ayant une dimension transfrontière est régie par les principes du traité, et en particulier les principes de libre circulation des marchandises, de liberté d'établissement et de libre prestation de services, ainsi que les principes qui en découlent, tels que l'égalité de traitement, la non-discrimination, la reconnaissance mutuelle, la proportionnalité et la transparence.

La base de données TED (Tenders Electronic Daily), version électronique du «supplément du Journal officiel de l'Union européenne», est régulièrement actualisée avec les offres provenant de toute l'Europe. Les avis de marché et avis d'attribution de marché dont le montant est supérieur aux seuils fixés par les directives sur les marchés publics sont publiés dans le JO/TED. L'examen annuel 2012 de la mise en œuvre dans le domaine de la passation des marchés publics a relevé que le nombre d'avis de marché et d'avis d'attribution de marché publiés a continué à progresser de façon constante au cours des dernières années.³⁰ Cela montre que les directives et la base de données TED ont contribué à accroître la publicité des appels d'offres et des attributions de marchés publics.

Le contrôle de la bonne application des règles de l'UE sur les marchés publics

En sa qualité de gardienne des traités, en cas de violation potentielle des règles européennes sur les marchés publics, la Commission intervient à la suite du dépôt d'une plainte ou de sa propre initiative. À cet égard, elle s'efforce d'assurer le respect de ces règles quels que soient les motifs de leur violation, que celle-ci ait été commise sciemment, par méconnaissance ou par erreur.

En règle générale, la Commission ne cherche pas à savoir si la violation des règles de l'UE sur les marchés publics pourrait être due à la corruption. Cela relève de la compétence des États membres. Néanmoins, les procédures d'infraction³¹ mettent souvent en avant des irrégularités qui révèlent certaines faiblesses dans l'application des règles sur les marchés publics et qui sont extrêmement pertinentes pour évaluer l'efficacité de la prévention de la corruption et des mécanismes de contrôle.

L'examen annuel de la mise en œuvre dans le domaine de la passation des marchés publics, réalisé par la Commission en 2012, mentionnait 97 procédures d'infraction pendantes pour mauvaise application des règles sur les marchés publics, dont plus de la moitié concernaient seulement trois États membres. La plupart de ces affaires mettaient en cause le recours injustifié à la procédure négociée sans publication préalable, des discriminations, des attributions directes, un manque de transparence, des avenants injustifiés aux contrats, la mauvaise application de règles internes ou la violation des principes généraux consacrés dans le traité.³²

À en juger par le type de cas dans lesquels la Commission engage des procédures d'infraction pour violation présumée de la directive sur la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, la procédure négociée sans publication est le type de procédure le plus entaché d'irrégularités. La majorité des cas de

³⁰ SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

³¹ La procédure d'infraction est la procédure engagée par la Commission européenne contre un État membre qui n'a pas respecté le droit de l'UE. Chaque État membre est responsable de la mise en œuvre du droit de l'UE (mesures d'exécution à adopter avant un délai fixé, conformité et application correcte) dans son propre ordre juridique. La Commission européenne est chargée de veiller à la bonne application du droit de l'UE. En conséquence, lorsqu'un État membre ne se conforme pas au droit de l'UE, par action ou omission, la Commission européenne dispose de pouvoirs propres pour tenter de mettre fin à cette violation («infraction») de la législation de l'Union et, si nécessaire, elle peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne. Elle peut engager trois types de procédures d'infraction: en l'absence de notification des mesures d'exécution dans le délai fixé, en cas de transposition non conforme aux règles de l'Union ou en cas de mauvaise application du droit de l'UE (action ou omission imputable à l'État membre).

³² D'autres infractions avaient trait à la confusion des critères de sélection et d'attribution, à la mauvaise application des règles relatives à la coopération public-public (autrement qu'en interne), au calcul de la valeur du marché, aux critères de sélection (problèmes autres que des critères discriminatoires), à une exclusion injustifiée de la procédure, à des accords-cadres et à l'application abusive de l'exemption relative à la défense et la sécurité.

mauvaise application concerne le secteur des infrastructures, suivi par les eaux usées et les déchets, les marchés de services informatiques, les chemins de fer, le secteur de la santé et l'énergie.

Les réformes législatives de l'UE en cours

Une analyse complète a montré que les directives sur les marchés publics avaient atteint leurs objectifs dans une très large mesure.³³ La transparence s'est accrue, la concurrence s'est intensifiée et l'abaissement des prix a permis des économies tangibles. Néanmoins, des progrès supplémentaires sont jugés nécessaires pour simplifier les procédures et pour renforcer les garanties contre la fraude et la corruption. C'est pourquoi la Commission a proposé, en décembre 2011, une révision desdites directives. La nouvelle législation proposée couvre les marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux³⁴, les marchés de travaux publics, de fournitures et de services³⁵, ainsi que les concessions, qui sont réglementés à l'échelle de l'UE. La Commission a proposé d'adopter des dispositions relatives aux conflits d'intérêts (définis pour la première fois dans la législation de l'UE), des données centralisées sur la corruption, les fraudes et les conflits d'intérêts, des règles plus strictes régissant la modification des marchés, des critères d'exclusion plus larges, et un suivi des contrats conclus. Sa proposition est actuellement examinée par le Parlement européen et le Conseil. La proposition prévoit également l'instauration d'un suivi de la mise en œuvre des règles sur les marchés public, et de systèmes d'alerte pour détecter la fraude et la corruption. Toutefois, les États membres ont émis des objections fondamentales contre ces mesures, jugées trop lourdes pour leurs administrations.

La proposition relative à l'attribution des contrats de concession³⁶ vise à réduire l'incertitude qui entoure l'attribution de ces contrats et à favoriser les investissements publics et privés dans les infrastructures et les services stratégiques, avec une utilisation optimale des fonds. Cette proposition prévoit également des dispositions obligeant les États membres à adopter des règles visant à lutter contre le favoritisme et la corruption et à prévenir les conflits d'intérêts, dans le but d'assurer la transparence de la procédure d'attribution et l'égalité de traitement pour tous les soumissionnaires.

Le nouveau train de mesures sur les marchés publics devrait être adopté au début de l'année 2014.

Les résultats des enquêtes Eurobaromètre sur la corruption

Selon l'Eurobaromètre flash de 2013 sur la corruption et les entreprises³⁷, plus de trois entreprises de l'UE sur dix (32 %) ayant soumissionné à des marchés publics déclarent que la corruption les a empêchées de remporter un marché. Il s'agit essentiellement de sociétés travaillant dans les secteurs de la construction (35 %) et de l'ingénierie (33 %). Plus de la moitié des répondants représentant des entreprises bulgares (58 %), slovaques (57 %), chypriotes (55 %) et tchèques (51 %) déclarent avoir été dans ce cas.

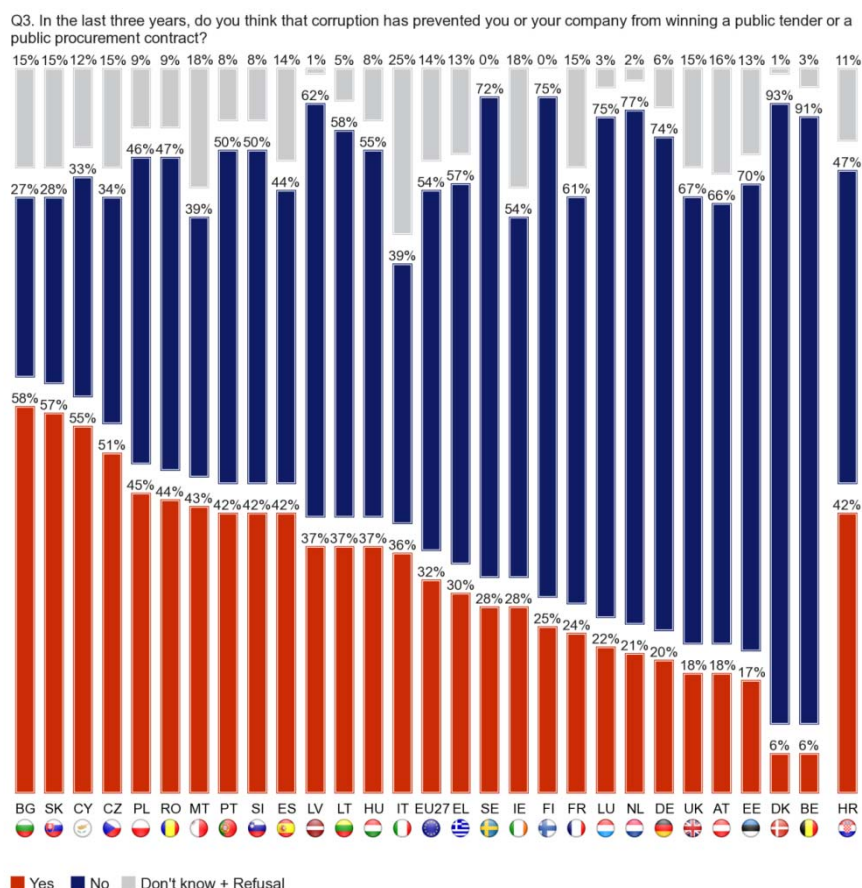
³³ Rapport d'évaluation (en anglais) [SEC(2011) 853 final].

³⁴ COM(2011) 895 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:FR:PDF>.

³⁵ COM(2011) 896 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:FR:PDF>.

³⁶ COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:FR:PDF>.

³⁷ Eurobaromètre Flash 374.



Selon la même enquête, la paperasserie (21 %) et des critères paraissant être taillés sur mesure pour certains participants (16 %) sont les principales raisons pour lesquelles les entreprises n'ont pas soumissionné à un appel d'offres ou à une procédure de marché public au cours des trois dernières années. Plus de quatre entreprises sur dix affirment qu'une série de pratiques illégales sont très répandues dans les procédures de marchés publics, en particulier les cahiers des charges établis sur mesure pour certaines entreprises (57 %), les conflits d'intérêts dans le cadre de l'évaluation des offres (54 %), les soumissions concertées (52 %), les critères de sélection ou d'évaluation imprécis (51 %), la participation de soumissionnaires à la rédaction du cahier des charges (48 %), le recours abusif aux procédures négociées (47 %), l'invocation abusive des motifs d'urgence pour justifier le recours à la procédure non concurrentielle ou accélérée (46 %), la modification des clauses contractuelles après la conclusion du contrat (44 %). Les entreprises des secteurs de l'ingénierie et de la construction sont généralement les plus enclines à déclarer que toutes ces pratiques sont très répandues.

Plus de la moitié des entreprises affirment que la corruption dans les marchés publics gérés par des autorités nationales (56 %) ou régionales/locales (60 %) est monnaie courante.

Selon l'enquête Eurobaromètre spécial 2013 sur la corruption, (45 %) des Européens interrogés estiment que la corruption et l'abus de pouvoir en vue d'un gain personnel sont très répandus parmi les agents publics qui attribuent les marchés. Les pays où les répondants sont les plus enclins à penser que la corruption est largement répandue parmi ces agents public sont notamment la République tchèque (69 %), les Pays-Bas (64 %), la Grèce (55 %), la Slovaquie (60 %), la Croatie (58 %) et l'Italie (55 %). Les pays dans lesquels la perception des agents publics est systématiquement la plus positive dans ce domaine sont le Danemark (22 %), suivi de la Finlande (31 %), de l'Irlande (32 %), du Luxembourg (32 %) et du Royaume-Uni (33 %).

B. Bonnes et mauvaises pratiques en matière de lutte contre les risques de corruption dans les marchés publics

Observations générales

Ce chapitre analyse les risques de corruption liés aux marchés publics, en s'appuyant sur les conclusions des évaluations par pays réalisées dans le cadre du présent rapport anticorruption de l'UE, ainsi qu'à partir d'autres études et données de la Commission. À cet effet, toutes les étapes du cycle de la passation des marchés publics sont passées en revue: la phase préalable à la soumission (y compris l'évaluation des besoins et le cahier des charges), la soumission (y compris la procédure de passation du marché: sélection, évaluation et attribution) et la phase postérieure à l'attribution. Il est également tenu compte de la phase d'exécution du marché. Cela va dans le droit fil de l'analyse de l'OCDE datant de 2009, qui soulignait la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour prévenir les risques de corruption sur toute la durée du cycle de la passation des marchés publics, de la phase d'évaluation des besoins jusqu'à la gestion des contrats et au paiement, y compris le recours aux procédures de marché relevant de la sécurité nationale ou de l'urgence.³⁸

La présente section examine les bonnes et mauvaises pratiques dans toute l'Union d'un point de vue général, mais les aspects relatifs aux marchés publics ont également été analysés plus en profondeur dans certaines des évaluations par pays. Le choix des États membres faisant l'objet de cette analyse par pays approfondie des risques de corruption dans les marchés publics repose sur une évaluation de l'ampleur du phénomène et/ou de la gravité des problèmes que la corruption pose dans ces pays particuliers. Cela ne signifie pas que la problématique des marchés publics ne requiert pas plus d'attention dans les autres États membres, mais que la Commission a décidé d'accorder davantage d'importance à d'autres foyers de corruption qui ont semblé plus aigus que les marchés publics.

En cas de soupçon de corruption ou de conflit d'intérêts dans la gestion des fonds de l'UE, la réglementation de l'UE en vigueur prévoit la possibilité d'interrompre et/ou de suspendre les paiements jusqu'à ce que des mesures correctives appropriées aient été prises par l'État membre, notamment le renforcement des systèmes de gestion et de contrôle.

Ni le rapport général ni les analyses par pays ne visent à établir des critères de référence universels dans ce domaine; ils cherchent plutôt à présenter les points faibles et les solutions correspondantes (en matière de prévention et de répression) qui ont été couronnées de succès ou qui ont échoué dans la pratique.

Constatations spécifiques

Domaines à risque et pratiques courantes en matière de corruption

Au vu des affaires de corruption dans les marchés publics qui ont fait l'objet de poursuites dans les États membres, les problèmes les plus récurrents sont les suivants: rédaction de cahiers des charges sur mesure en faveur de certains soumissionnaires, saucissonnage en marchés d'un montant inférieur pour éviter la mise en concurrence, conflits d'intérêts à divers stades de la procédure et concernant non seulement les agents publics chargés de la procédure mais également des niveaux plus élevés du pouvoir adjudicateur, critères de sélection disproportionnés et injustifiés, exclusion injustifiée de soumissionnaires, recours injustifié aux

³⁸ <http://www.oecd.org/fr/gov/ethique/oecdprinciplesforintegrityinpublicprocurement.htm>.

procédures d'urgence, analyse insuffisante des situations lorsque le prix de l'offre est trop bas, poids excessif accordé au prix le plus bas comme critère principal au détriment de critères relatifs à la qualité des éléments livrables et à la capacité d'exécution, exemptions injustifiées de la publication des offres. En dehors de la procédure de passation du marché proprement dite, les audits ont, dans de nombreux cas, recensé des risques dans la phase après attribution, lorsque des commissions illicites peuvent également être versées et que, par exemple, la qualité des éléments livrables est intentionnellement compromise. Parmi les autres pratiques couramment observées dans les cas de corruption après attribution, on peut citer la justification insuffisante des modifications apportées au marché et les avenants au contrat modifiant le cahier des charges et augmentant le budget.

Une étude de 2013 sur la détection et la réduction de la corruption dans les marchés publics dans l'Union³⁹ a recensé quatre grands types de pratiques irrégulières constatées dans 96 affaires dans lesquelles, soit les allégations de corruption ont déjà été confirmées par une décision de justice définitive, soit il existe de forts indices de corruption. Il s'agit des pratiques suivantes: (1) manipulation de soumissions (sous la forme de suppression d'offres, d'offres complémentaires, de rotation des offres et de sous-traitance) lorsque le marché est «promis» à un prestataire, avec ou sans l'accord des agents publics; (2) commissions illicites, lorsque l'agent public demande ou accepte un pot-de-vin qui influera sur le processus d'appel d'offres, notamment la procédure administrative; (3) conflit d'intérêts; (4) autres irrégularités, par exemple erreur de gestion ou ignorance délibérée, lorsque des agents publics n'effectuent pas les contrôles correctement ou ne suivent pas les procédures obligatoires et/ou tolèrent ou ignorent ouvertement des erreurs de gestion délibérées des prestataires.

Si le recours aux procédures négociées et de gré à gré est justifié dans certaines circonstances, il y a des cas où il a pour but d'éviter les obligations d'une mise en concurrence. Ainsi, dans certains États membres, il est nettement supérieur à la moyenne de l'UE. Le recours injustifié à des procédures négociées augmente également le risque de corruption. Afin de prévenir le risque d'une utilisation abusive des procédures négociées ou de gré à gré, certains États membres prévoient l'obligation légale de notifier préalablement la procédure négociée sans publication d'avis à l'organisme de contrôle des marchés publics.

Les secteurs de la construction, de l'énergie, des transports, de la défense et des soins de santé semblent être les plus vulnérables à la corruption dans les marchés publics.

Dans plusieurs États membres où des allégations de financement illégal des partis ont surgi, il existait des situations dans lesquelles ce financement aurait été accordé en échange de décisions favorables concernant l'attribution de marchés publics. Dans d'autres cas, les allégations faisaient état de liens trop étroits entre des entreprises et des responsables politiques nationaux ou locaux qui auraient encouragé des pratiques de corruption liées à l'attribution des marchés publics.

Risques liés aux marchés publics régionaux et locaux

Les marchés publics régionaux et locaux posent des problèmes particuliers lorsque les autorités locales disposent de larges pouvoirs discrétionnaires qui ne sont pas compensés par des contrôles suffisants, que des pourcentages élevés de fonds publics sont distribués à ce niveau et que, simultanément, les mécanismes de contrôle externes et internes sont faibles.

³⁹ «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption», 30 juin 2013, PricewaterhouseCoopers et ECORYS.

Dans les pays en phase de convergence où une part considérable des investissements publics est cofinancée par les Fonds structurels, ces risques sont atténués par les exigences en matière de contrôle et de gestion des fonds. Cependant, leur mise en œuvre effective pose un réel problème. Dans quelques États membres, les mécanismes de contrôle ont révélé des cas dans lesquels des agents publics utilisaient les budgets des administrations locales pour conclure des opérations avec des sociétés auxquelles ils étaient liés. Dans certaines communes et régions, une forte concentration de réseaux clientélistes autour de petits groupes d'intérêt a été opérée. La plupart de ces affaires concernaient des accusations ou allégations de financement illégal des partis, d'enrichissement personnel indu, de détournement de fonds nationaux ou européens, de favoritisme et de conflits d'intérêts. Dans quelques États membres, on a observé des cas dans lesquels certains chefs de la criminalité organisée à l'échelon municipal ont créé leur propre parti politique ou infiltré les conseils municipaux pour exercer une influence sur les autorités de police ou le pouvoir judiciaire locaux, et pour manipuler les marchés publics. Pour contrer ce risque, certaines municipalités ont appliqué des mesures anticorruption, telles que l'instauration de systèmes de gestion et de contrôle financiers internes.

Le secteur de la construction liée au développement urbain, ainsi que la gestion des déchets, figurent parmi les secteurs les plus propices à la corruption au niveau local. Dans certains États membres, des affaires de corruption à haut niveau impliquant des agents publics régionaux et locaux ont révélé que des décisions de réaménagement⁴⁰ ont parfois été prises sous la pression de promoteurs locaux dans la perspective de futurs marchés de construction immobilière.

Dans certains États membres, les administrations locales ont élaboré leur propre plan d'action «intégrité» ou anticorruption, ou ont été invitées à le faire. Bien que certains de ces plans soient de pure forme ou inégalement appliqués, et que leur effet réel soit difficile à mesurer, d'autres ont préfiguré les modèles qui fonctionnent dans la pratique. Dans certains États membres, les pouvoirs adjudicateurs sont tenus d'élaborer leurs propres plans «intégrité» et d'évaluer les risques de corruption.

Dans un petit nombre de cas, des initiatives venant de la société civile ont eu un effet bénéfique sur la responsabilisation des administrations locales en ce qui concerne la transparence des dépenses publiques.

Initiative «gouvernement local ouvert» — Slovaquie

Dans le cadre du contrôle externe des dépenses publiques, l'initiative «gouvernement local ouvert» de la Slovaquie classe cent villes slovaques en fonction d'un ensemble de critères, fondés sur la transparence des marchés publics, l'accès à l'information, la disponibilité des données d'intérêt public, la participation du public, la déontologie et les conflits d'intérêts. Le projet est géré par Transparency International. De plus amples détails figurent dans le chapitre par pays relatif à la Slovaquie.

Lignes directrices pour la prévention de la corruption dans les marchés publics au niveau local — Allemagne

⁴⁰ C'est-à-dire les décisions modifiant la classification urbanistique d'une propriété, d'un terrain ou d'un quartier. Chaque classification comporte différentes restrictions et obligations.

Une brochure consacrée à la prévention de la corruption dans les marchés publics, adoptée par l'association allemande des villes et des municipalités, en collaboration avec l'association fédérale des petits et moyens entrepreneurs de bâtiments, donne une vue d'ensemble des mesures de prévention contre la corruption dans les marchés publics au niveau des villes et des communes.⁴¹ Ces mesures incluent la sensibilisation et les codes de conduite, la rotation du personnel, le respect rigoureux du principe du double contrôle, des règles claires sur les parrainages et l'interdiction d'accepter des cadeaux, la création d'autorités centrales chargées des appels d'offres et des attributions, la description précise de l'offre et la vérification des budgets estimés, l'organisation des procédures d'appel d'offres, y compris le secret de ces dernières et la prévention de leur manipulation ultérieure, le recours accru aux procédures de marché électroniques, la documentation de l'adjudication et un contrôle rigoureux par les organismes de surveillance, l'exclusion des entreprises déclarées coupables d'actes de corruption, et la création de listes noires ou de registres sur la corruption.

Conflits d'intérêts et déclaration de situation patrimoniale

Dans les États membres, les conflits d'intérêts sont couverts par la législation générale en matière de prévention de la corruption ou par des dispositions spécifiques concernant les marchés publics. L'efficacité de la prévention et de la détection des conflits d'intérêts dans les marchés publics dépend donc de l'efficacité des mécanismes généraux de contrôle dans ce domaine. On observe une vulnérabilité particulière aux conflits d'intérêts dans les marchés publics conclus au niveau local. Certains États membres, par le biais de leurs organismes nationaux chargés de lutter contre la corruption ou de promouvoir l'intégrité, ont effectué des vérifications ciblées sur les conflits d'intérêts dans des domaines déterminés jugés particulièrement vulnérables. Ces vérifications ont fait ressortir un nombre accru de cas de conflits d'intérêts et elles ont révélé l'existence de marchés publics conclus à des fins de profit personnel, au détriment de l'intérêt public.

Lorsqu'une obligation légale de déclaration de situation patrimoniale s'applique aux agents publics, elle s'applique également, dans la quasi-totalité des cas, aux responsables des marchés publics.

Pour de plus amples informations, voir la section «Principales conclusions» ainsi que les sous-sections concernant les conflits d'intérêts et la déclaration de situation patrimoniale.

Politiques de gestion des risques de corruption⁴²

Plusieurs États membres ont adopté récemment, ou sont en train d'adopter, des mesures de réforme des marchés publics visant à accroître la transparence et à favoriser une concurrence loyale. Certains ont mis en place des stratégies nationales de lutte contre la corruption, comprenant des mesures de prévention et de répression de la corruption dans les marchés publics. Des changements fréquents de la législation ont toutefois induit, dans certains États membres, une insécurité juridique et des lacunes dans la mise en œuvre et les mécanismes de

⁴¹ La brochure est plus particulièrement conçue comme un guide destiné aux appels d'offres publics dans l'un des domaines les plus vulnérables à la corruption, à savoir le secteur de la construction, mais, en fin de compte, elle est valable pour tous les marchés publics des municipalités.

⁴² Les politiques de gestion des risques s'attachent à détecter, évaluer et hiérarchiser les risques, ainsi qu'à définir des mesures concrètes visant à atténuer et à contrôler leurs conséquences potentielles.

contrôle correspondants. Parfois, la complexité de la législation est également perçue comme un obstacle à une mise en œuvre harmonieuse.

Seuls quelques États membres obligent les pouvoirs adjudicateurs à adopter des plans en matière d'intégrité et à évaluer les risques de corruption. Dans la plupart des cas, cette évaluation des risques est menée avec le soutien des autorités répressives ou des organes anticorruption. Depuis quelque temps, un petit nombre d'États membres appliquent des systèmes d'alerte⁴³, qui sensibilisent les acteurs au niveau aussi bien central que local. Quelques États membres ont également développé des outils spécifiques de gestion des risques adaptés aux défis particuliers rencontrés au niveau national ou régional.

Outils de gestion des risques et plateformes de passation des marchés publics en Italie

Plusieurs réseaux et associations d'administrations régionales et locales mettent activement en œuvre des mesures visant à prévenir l'infiltration de la mafia dans les structures publiques et à promouvoir la transparence des marchés publics au niveau régional (par exemple: Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Différentes autres mesures ont été prises au niveau des pouvoirs publics pour prévenir l'infiltration des marchés publics par les réseaux criminels (par exemple, le projet CAPACI – Creation of Automated Procedures Against Criminal Infiltration in public contracts — et les orientations du comité pour la coordination de la surveillance à haut niveau des grands travaux publics, prévoyant des contrôles antimafia sur les grands projets d'infrastructure). Pour de plus amples informations, voir le chapitre par pays relatif à l'Italie.

Les données sur les cas de corruption ou de conflit d'intérêts détectés dans les marchés publics au niveau national et/ou régional/local sont rarement centralisées ou consignées dans un registre national. Cette collecte centralisée de données est largement considérée par les États membres comme une charge administrative inutile. Or ces données pourraient être exploitées aux fins d'une évaluation bien étayée des risques, comme elles pourraient aussi contribuer très utilement à une application uniforme des mesures de lutte contre la corruption au niveau national et régional/local.

La programmation régulière d'études de marché structurées comme préalable à la passation de marchés publics n'est pas une pratique répandue, sauf en cas de marché complexe et à forte valeur ajoutée. Des bases de données sur les coûts unitaires ne sont en cours de développement que dans un très petit nombre d'États membres, que ce soit au niveau central ou local, ou que pour des secteurs déterminés. Ces bases de données pourraient faciliter la réalisation d'analyses comparatives entre des projets relevant de catégories analogues (par exemple, fournitures ou travaux) ainsi qu'entre les résultats. Elles pourraient aider à détecter les risques ou les pratiques de corruption en cas de disparité notable, malgré les limites inhérentes à une telle approche, du fait de la complexité des produits et de la variété des composantes du résultat final.⁴⁵

Transparence

⁴³ Ces mécanismes d'alerte («red flagging»), censés aider les pouvoirs adjudicateurs ou les organismes centraux responsables des marchés publics à détecter les pratiques de corruption, reposent sur la définition et la surveillance de certains indicateurs, dont les mouvements peuvent conduire à un soupçon de corruption (par exemple, l'accumulation d'un certain nombre de signaux provenant de ces indicateurs peut déclencher une alerte («flag») dans le système, appelant à un contrôle ou à des vérifications plus approfondies).

⁴⁴ Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

⁴⁵ Dans le cas, par exemple, de la construction d'une autoroute, les matériaux peuvent varier fortement d'un endroit à l'autre en fonction du climat, des caractéristiques géographiques du site, etc.

Pour partie en raison du processus de transposition et de mise en œuvre des directives en matière de marchés publics, la transparence des procédures de passation de ces marchés s'est notablement accrue dans la majorité des États membres. Certains ont pris des mesures élaborées visant à assurer la publication en temps réel et sous un format convivial des comptes annuels et du bilan des autorités publiques, en ce compris des données détaillées sur les coûts des travaux et services publics.

Suivi de la dépense publique — l'application en ligne de la commission slovène chargée de la prévention de la corruption

L'application en ligne «Supervizor» fournit des informations sur les transactions commerciales conclues par les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif, les organismes publics autonomes, les communautés locales et leurs agences dotées de la personnalité juridique, etc. Elle informe sur les parties contractantes, les principaux bénéficiaires, les personnes morales apparentées, ainsi que les dates, montants et objets des transactions. Elle offre ainsi une vue d'ensemble des 4,7 milliards d'EUR dépensés en moyenne chaque année par le secteur public pour des achats de biens et de services. Cette application fournit également des informations détaillées sur les conseils d'administration et de surveillance de toutes les entreprises d'État et sociétés contrôlées par l'État, ainsi que sur leurs rapports annuels. Ce système de transparence facilite la détection des irrégularités dans les marchés publics et la dépense publique.

Un portail web national centralisant les informations sur les marchés publics — BASE — Portugal

Depuis 2008, après l'entrée en vigueur du code des marchés publics, le Portugal a mis en place un portail web national, appelé BASE (www.base.gov.pt), qui centralise les informations sur les marchés publics. L'Institut de la construction et de l'immobilier (InCI) est chargé de la gestion de ce portail. BASE reçoit les données de l'édition électronique du Journal officiel portugais et des plates-formes électroniques certifiées concernant les procédures ouvertes et restreintes préalables à l'attribution des marchés. Tous les pouvoirs adjudicateurs publics utilisent un secteur réservé du portail pour y enregistrer les données concernant les marchés, y mettre en ligne les contrats et y consigner des informations sur l'exécution des marchés. De 2008 à 2011, seuls les marchés de gré à gré étaient enregistrés dans BASE. Depuis janvier 2012, tout marché résultant d'une procédure de passation relevant du code des marchés publics doit faire l'objet d'une publication sur le portail, qui fournit également des informations sur l'exécution des marchés. La publication dans BASE et au Journal officiel est désormais obligatoire pour les ajustements directs, les augmentations d'au moins 15 % du prix des marchés déjà conclus et les sanctions encourues.

Base de données électronique sur les marchés publics — Croatie

En mars 2013, un portail web et une base de données électronique sur les marchés publics ont été créés par une ONG locale à la suite d'un projet financé par l'UE. La base de données regroupe les informations relatives à l'application des procédures de marchés publics et aux entreprises concernées par ces procédures. Elle est ouverte au public et consultable gratuitement. Elle fournit également des informations concernant le patrimoine et les intérêts des agents publics, conformément aux obligations de déclaration en vigueur. Ces données agrégées permettent les recoupements.

Dans quelques États membres, l'accès aux informations et aux documents relatifs aux marchés publics est limité par des exceptions trop larges et par une définition étendue de la confidentialité pour ce qui concerne ces documents.

Dans d'autres, les marchés passés par les entreprises d'État ne sont pas soumis aux mêmes normes de transparence, de concurrence ou de surveillance que les autres marchés publics. Il a été observé que, dans certains États membres, des entreprises d'État ont conclu des contrats d'achat non concurrentiels à des prix dépassant ceux du marché, avec des partenaires privilégiés.

La publication des contrats conclus n'est pas encore une pratique courante dans l'Union européenne. Dans certains États membres, les contrats sont intégralement publiés et dans l'un d'entre eux, la publication conditionne même la validité du contrat (le contrat doit être publié dans les trois mois suivant sa signature, faute de quoi il est nul et non avenue).

Pactes d'intégrité et rôle de la société civile

Un pacte d'intégrité est un accord conclu, pour un projet déterminé, entre le pouvoir adjudicateur et l'ensemble des soumissionnaires, par lequel les parties s'engagent à s'abstenir de tout acte de corruption. Ce type d'accord contient également des dispositions en matière de suivi, de transparence et de sanctions. Les pactes d'intégrité font souvent l'objet d'une surveillance par des groupes de la société civile, dans le but d'en garantir l'application. Dans certains États membres appliquant une politique de transparence ambitieuse, la société civile s'est engagée très activement dans une surveillance complexe des marchés et contrats publics. Il y a des États membres où, souvent à l'initiative des ONG, des pactes d'intégrité sont mis en œuvre pour des catégories déterminées de marchés publics, notamment les marchés de grande valeur (portant, par exemple, sur des projets d'infrastructure à grande échelle).

Recours aux marchés publics électroniques

En plus d'accroître l'efficacité des procédures, la passation de marchés publics par voie électronique offre des garanties supplémentaires en termes de prévention et de détection de la corruption, car elle renforce la transparence, permet de mieux appliquer des procédures standardisées et facilite le contrôle. Les directives en vigueur régissant les marchés publics contiennent des dispositions appelant tous les États membres à mettre en place des marchés publics électroniques, reposant notamment sur la publication électronique des avis de marché, sur des communications électroniques (en particulier pour la soumission des offres) et sur de nouvelles procédures, intégralement électroniques, de passation des marchés, tels que les systèmes d'acquisition dynamiques et les enchères électroniques. Lors de leur adoption, en 2004, les directives ont été assorties d'un plan d'action.⁴⁶

Comme il ressort de l'examen 2012 de la mise en œuvre dans le domaine de la passation des marchés publics, les marchés publics électroniques se sont quelque peu développés, mais ils ne sont encore utilisés, pour l'ensemble de l'UE, que dans 5 à 10 % des cas. Cependant, quelques États membres ont notablement progressé vers une pleine application des procédures électroniques dans la phase préalable à l'attribution du marché. C'est particulièrement le cas des États membres dans lesquels la passation électronique des marchés publics a été rendue obligatoire par la loi nationale et doit être mise en œuvre progressivement.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_fr.pdf.

La législation de la Commission concernant les marchés publics prévoit une transition progressive vers l'utilisation systématique des communications électroniques.

Bonnes pratiques en matière de passation électronique des marchés publics

La Lituanie a considérablement développé l'accès en ligne à un ensemble de données sur les marchés publics. L'éventail des informations publiées va au-delà des obligations prévues par la législation européenne: on y trouve les projets de spécifications techniques, ainsi que les marchés conclus et exécutés. Les soumissionnaires sont tenus de mentionner leurs sous-traitants dans leurs offres. Depuis 2009, ils doivent présenter au moins 50 % (en valeur) de leurs offres par voie électronique. De ce fait, la part des marchés publics électroniques est passée de 7,7 % à 63 % en 2010 et elle se rapproche de l'objectif fixé pour 2013, soit 70 %.

L'Estonie a créé un portail réservé aux marchés publics électroniques et aux services en ligne connexes (exemples: registre en ligne des entreprises et centralisation de la comptabilité du secteur public). Le registre des marchés publics de l'État est un portail en ligne où tous les avis de marchés publics sont publiés par voie électronique depuis 2003. La loi sur les marchés publics prévoit d'autres développements, comme des enchères électroniques, un système d'achat électronique et un catalogue en ligne, et dispose qu'à partir de 2013, 50 % de l'ensemble des marchés publics doivent faire l'objet d'une passation par voie électronique. En 2012, environ 15 % des marchés publics ont été passés par voie électronique, soit un triplement par rapport à 2011.

Le programme portugais de passation électronique des marchés publics a été lancé en juin 2003 sous la forme d'une plate-forme centralisée de grande qualité, qui promeut l'efficacité et la concurrence grâce à une transparence renforcée et à des économies de procédure. Le portail – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – offre la possibilité de télécharger intégralement et gratuitement tous les documents et spécifications d'un marché. De plus, il publie les appels d'offres, reçoit les questions des soumissionnaires et gère tous les aspects de l'échange d'informations en ligne. Un outil de gestion des contrats permet le chargement des contrats, le suivi de leur exécution et la facturation électronique. Un système de gestion de l'information permet également de collecter, stocker et systématiser les données statistiques sur les procédures de marchés publics.

Pour de plus amples informations sur ces pratiques, voir les chapitres par pays.

Mécanismes de contrôle

Conformément à la législation de l'UE en vigueur, la mise en place d'une **centrale d'achat** est facultative. La plupart des États membres ont néanmoins retenu cette option dans leur législation nationale. Comme il ressort de l'examen 2012 de la mise en œuvre dans le domaine de la passation des marchés publics, la majeure partie des États membres chargent une autorité spécifique de tout ou partie des responsabilités liées aux marchés publics, en dehors des cas où cette responsabilité relève d'une institution qui n'est pas exclusivement chargée des marchés publics, mais doit s'acquitter aussi d'autres missions (par exemple, les autorités chargées de la concurrence). Cependant, dans certains États membres où un organisme central a été créé, la capacité de celui-ci est limitée par un manque de personnel et de formation à l'exécution de missions de plus en plus nombreuses.

Les directives relatives aux recours dans le domaine des marchés publics laissent aux États membres le soin de décider si ces recours doivent être traités par des instances administratives ou judiciaires. Les États membres ont choisi pour moitié la première option et pour moitié la seconde. Dans quelques États membres, l'indépendance des instances de recours est

insuffisamment garantie contre l'ingérence politique, notamment en ce qui concerne la désignation de leurs dirigeants et de leur personnel.

Ces dernières années, une tendance croissante à la **professionnalisation des marchés publics** a été observée, sous la forme d'une agrégation de la demande et d'une centralisation au moyen de contrats-cadres (17 % de la valeur totale des marchés attribués au-delà des seuils pour la période 2006-2010⁴⁷) et d'achats conjoints (12 % de la valeur totale). Les administrations publiques, centrales et locales, se reposent de plus en plus sur des organismes spécialisés, comme des centrales d'achat. Parallèlement, l'utilisation croissante des contrats-cadres change progressivement la nature de la gestion des marchés publics. À l'heure actuelle, les pratiques varient considérablement d'un État membre à l'autre.

Sur le plan de la **sensibilisation et de la formation aux mesures de lutte contre la corruption**, bien que la situation se soit améliorée ces dernières années dans la majorité des États membres, les agents chargés des marchés publics voient leur propre rôle dans la détection des actes de corruption comme assez limité. En outre, le degré de coopération entre les autorités responsables des marchés publics, les services répressifs et les agences anticorruption varie beaucoup d'un État membre à l'autre. Souvent, la coopération est de pure forme et les statistiques montrent que les autorités responsables des marchés publics ne signalent aux services répressifs et aux agences pour l'intégrité qu'un faible nombre de soupçons de corruption ou de conflit d'intérêts.

Dans certains États membres, où les mécanismes de contrôle, en particulier au **niveau local**, sont assez faibles ou fragmentés, les cas de favoritisme dans l'affectation des fonds publics par des autorités nationales, régionales et locales prenant part à des marchés publics se révèlent nombreux.

Si l'**efficacité des mécanismes de contrôle** s'est améliorée dans les États membres pour ce qui concerne les phases d'appel d'offres, de soumission et d'attribution, la phase d'exécution (postérieure à l'attribution) semble faire l'objet d'un suivi moins attentif. Certaines juridictions (Cours des comptes) ou instances nationales d'audit pointent souvent des irrégularités dans la phase d'exécution. Dans de nombreux États membres, les Cours des comptes sont devenus des acteurs incontournables de la détection des lacunes et faiblesses des procédures de marchés publics. Souvent, leurs recommandations dans cette matière sont insuffisamment suivies.

L'actionnariat des soumissionnaires et des sous-traitants est très rarement vérifié dans les procédures de marchés publics. Dans au moins un État membre, la loi autorise la passation de marchés publics avec des sociétés dont les actionnaires restent anonymes et qui n'offrent pas des garanties suffisantes contre les conflits d'intérêts.

La coordination de la surveillance, les chevauchements partiels, la division des tâches ou la fragmentation des mécanismes de contrôle aux niveaux central et local, notamment dans la phase d'exécution, continuent de poser problème dans plusieurs États membres.

Les mécanismes de contrôle applicables aux marchés publics dont le montant est inférieur aux seuils fixés dans la législation de l'UE sont particulièrement faibles dans la majorité des États membres. Cela pose problème, eu égard notamment aux signalements de marchés divisés en

⁴⁷ «Public procurement in Europe- cost and effectiveness», PwC Ecorys London Economics, mars 2011.

contrats de plus faibles montants dans le but de contourner les obligations et contrôles prévus dans la législation de l'UE sur les marchés publics.

Exclusion

Conformément à la législation de l'UE, tous les États membres ont adopté des règles d'exclusion impératives, en vertu desquelles les soumissionnaires ayant fait l'objet d'une condamnation judiciaire définitive pour corruption sont exclus des marchés publics. De nombreuses législations nationales prévoient des possibilités d'auto-réhabilitation.⁴⁸ Les États membres ne sont pas tenus de publier des listes d'exclusion⁴⁹ et, en général, ils ne le font pas. Dans bon nombre d'entre eux, les pouvoirs adjudicateurs se donnent mutuellement accès à leurs propres bases de données d'exclusion. Le fait de figurer sur une liste d'exclusion internationale n'est, en principe, pas considéré comme un motif d'exclusion par les États membres de l'UE.

Sanctions

Dans la plupart des États membres, la corruption dans le cadre de marchés publics rentre dans le champ d'infractions pénales telles que la corruption et le trafic d'influence. Dans d'autres, certains actes de corruption affectant le déroulement des marchés publics font l'objet d'une qualification pénale propre. En règle générale, un marché public est suspendu, interrompu ou annulé, lorsqu'un acte de corruption ou un conflit d'intérêts est détecté. En revanche, il en va autrement lorsque la corruption ou le conflit d'intérêt est détecté ou survient après l'attribution du marché et la signature du contrat. Fréquemment, indépendamment de la sanction qu'entraîne la corruption ou le conflit d'intérêts proprement dit, une action civile est alors nécessaire à l'annulation du marché. Cela requiert souvent une procédure longue qui risque de ne produire des effets qu'à un stade trop tardif, lorsqu'il est difficile, voire impossible, de récupérer l'intégralité des pertes. Dans certains États membres, les marchés publics comportent une clause anticorruption qui garantit un suivi plus efficace au cas où la corruption est établie pendant la durée de vie du contrat (exemple: procédure claire permettant de déclarer le contrat nul et non avenue ou d'appliquer des pénalités contractuelles).

Dans quelques États membres où la corruption dans le cadre des marchés publics se révèle particulièrement préoccupante, le bilan des poursuites et des décisions de justice définitives est faible, et des sanctions dissuasives ne sont prononcées que dans de trop rares cas. Ces affaires durent généralement très longtemps et, souvent, les marchés ou les projets sont déjà exécutés au moment où la corruption est découverte. Les dossiers de corruption dans les marchés publics sont souvent complexes et peuvent parfois impliquer des agents publics de rang élevé. Des connaissances techniques spécifiques sont donc nécessaires pour assurer un traitement judiciaire efficace et équitable. Dans certains États membres, la formation de la magistrature et des parquets en matière de marchés publics reste lacunaire.

C. Conclusions et recommandations en ce qui concerne les marchés publics

Les constatations exposées ci-dessus font ressortir des progrès dans la mise en œuvre par les États membres des mesures de lutte contre la corruption dans les marchés publics, mais ceux-ci demeurent un foyer de risque. Des efforts restent à faire pour augmenter le niveau

⁴⁸ L'auto-réhabilitation permet aux entreprises de prendre des mesures remédiant à la situation qui a motivé leur inscription sur les listes d'exclusion des marchés publics et, par conséquent, entraînant la levée de cette exclusion.

⁴⁹ Figurent sur ces listes des entreprises exclues des marchés publics en raison, entre autres, de condamnations judiciaires définitives pour corruption ou autre infraction grave.

d'intégrité. La révision des directives sur les marchés publics et les secteurs spéciaux, ainsi que la proposition de directive sur l'attribution de contrats de concession, incluent des normes de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption qui constituent un volet important du processus global de modernisation. Les normes minimales en matière de conflits d'intérêts proposées dans ces directives, la consultation préalable des marchés, les critères d'exclusion impératifs et facultatifs, les dispositions en matière d'auto-réhabilitation, le durcissement des règles concernant la modification et la résiliation des contrats, la centralisation des données sur les cas de corruption et de conflit d'intérêts, ainsi que les obligations de suivi et de déclaration, répondent dans une large mesure aux préoccupations évoquées ci-dessus.

S'agissant des éventuelles autres mesures à prendre par les États membres, les 17 chapitres par pays où des problématiques en rapport avec les marchés publics sont mises en évidence et l'analyse développée dans la présente section conduisent aux recommandations générales ci-après.

1. Nécessité d'une évaluation systématique des risques de corruption dans les marchés publics

- Développer des évaluations des risques au niveau des organismes de surveillance des marchés publics, quel que soit leur cadre institutionnel, avec l'appui des services répressifs ou des agences anticorruption/pour l'intégrité.
- Assurer la centralisation des données sur les pratiques et tendances détectées en matière de corruption, y compris les conflits d'intérêts et le pantoufage. Fonder l'évaluation des risques sur ces données centralisées.
- Élaborer, sur la base des évaluations des risques, des mesures spécialement conçues pour les secteurs présentant une vulnérabilité particulière et pour les catégories d'irrégularités les plus fréquemment constatées pendant ou après la passation des marchés.
- Mettre en œuvre des mesures anticorruption ciblées sur les administrations régionales et locales. Les évaluations des risques pourraient aussi utilement cibler les faiblesses particulières de ces niveaux d'administration.
- Élaborer et diffuser des principes directeurs communs pour l'utilisation de systèmes d'indicateurs d'alerte («red-flagging»). Aider les pouvoirs adjudicateurs et les organes de surveillance à détecter la corruption, le favoritisme et les conflits d'intérêts.

2. Application de normes de transparence exigeantes à tous les stades du cycle de passation des marchés publics et pendant la phase d'exécution des contrats

- Fixer des normes minimales communes de transparence applicables, au niveau des administrations régionales et locales, aux procédures de passation des marchés publics et à la phase d'exécution des contrats publics.
- Envisager une manière de publier les contrats conclus dans le cadre de marchés publics, ou de garantir l'accès du public à ces contrats, notamment en ce qui concerne les droits et obligations des parties et les clauses pénales, sauf exception clairement définie, dûment justifiée par des raisons de confidentialité et limitée à certaines clauses contractuelles.

- Améliorer la transparence des procédures de passation des marchés publics, avant comme après l'attribution des marchés, par la publication en ligne, à tous les niveaux (central, régional et local) de l'administration publique, des comptes et bilans annuels ainsi que des coûts des travaux, fournitures et services publics. Assurer une plus grande transparence des procédures de passation de marchés publics gérées par les entreprises publiques, ainsi que dans le cadre de partenariats public-privé.

3. *Renforcement des mécanismes de contrôle interne et externe à tous les stades du cycle de passation des marchés publics et pendant la phase d'exécution des contrats*

- Doter les instances de recours, les organes consultatifs et les organismes de surveillance des marchés publics et, le cas échéant, la Cour des comptes, des capacités nécessaires à l'exécution de leur mission de vérification.
- Renforcer les mécanismes de contrôle interne aux fins de mieux prévenir et détecter les pratiques de corruption et les conflits d'intérêts. Mettre en place un cadre méthodologique robuste et uniforme permettant des vérifications anticorruption et anti-conflits d'intérêts sur toute la durée du cycle de passation des marchés publics. Dans ce cadre, l'accent devrait être mis sur les procédures de marchés publics ou les niveaux d'administration les plus vulnérables, ainsi que sur des vérifications inopinées par des organes de surveillance indépendants.
- Renforcer les mécanismes et instruments de contrôle s'agissant de la phase postérieure à l'attribution des marchés publics (ou phase d'exécution).
- Assurer un suivi adéquat des recommandations de la Cour des comptes pointant des irrégularités dans les marchés publics.
- Vérifier l'actionnariat des soumissionnaires et sous-traitants.
- Mettre en place des mécanismes de contrôle appropriés s'agissant des procédures de passation de marchés publics gérées par les entreprises publiques, ainsi que dans le cadre de partenariats public-privé.

4. *Assurer la cohérence sur le plan de la surveillance, former et sensibiliser les acteurs quant à la nécessité de prévenir et détecter les actes de corruption à tous les niveaux des marchés publics*

- Assurer une coordination effective entre les autorités chargées de la surveillance des marchés publics.
- Élaborer des principes directeurs détaillés en matière de prévention et de détection des pratiques de corruption et des conflits d'intérêts dans les marchés publics, en particulier au niveau régional et local, et sensibiliser les acteurs à ces principes.
- Fournir aux juges et aux membres des parquets des formations adaptées sur les aspects techniques et juridiques des procédures de passation de marchés publics.

5. *Renforcer les régimes de sanctions*

- Assurer l'application de sanctions dissuasives en cas de corruption, de favoritisme ou de conflit d'intérêts dans les marchés publics.

- Veiller à la mise en place de mécanismes de suivi efficaces permettant d'annuler en temps utile les décisions et/ou les marchés publics entachés de corruption.

ANNEXE

Méthodologie

Portée du rapport

Comme indiqué dans l'introduction, le présent rapport définit la corruption, conformément aux instruments juridiques internationaux, comme «un abus de pouvoir aux fins d'un profit personnel». Bien que la signification précise et la portée de la notion fassent l'objet de débats académiques, il en découle que le rapport aborde deux aspects. Il examine d'abord des actes de corruption spécifiques et des mesures spécifiquement arrêtées par les États membres pour prévenir ou sanctionner les actes définis comme tels par la législation. Il aborde ensuite certains types de conduites et de mesures qui ont une incidence sur le risque de corruption et sur la capacité des États à la maîtriser. Il passe donc en revue un large éventail de problèmes liés à la corruption, tels que les pots-de-vin, le trafic d'influence, l'abus de fonction, le népotisme, le favoritisme, le lobbying illégal et les conflits d'intérêts. Ce premier rapport anticorruption de l'UE se concentre délibérément sur un nombre limité de grandes questions liées à la corruption, qu'il replace dans un contexte plus large dans un souci de cohérence.

Les dispositions constitutionnelles (degré de décentralisation du pouvoir, position du pouvoir judiciaire, relation entre ministère public et pouvoir exécutif), l'organisation et la qualité de la fonction publique, le rôle actif de l'État dans l'économie, les privatisations sont pertinents du point de vue de la corruption. Le rapport ne porte aucun jugement de valeur général sur les dispositions constitutionnelles ni sur la manière de délimiter la frontière entre la propriété publique et privée. Il est donc neutre en ce qui concerne la décentralisation, mais n'en examine pas moins s'il existe des mécanismes de contrôle adéquats pour faire face aux risques de corruption. Il va de même s'agissant de la privatisation: le transfert de biens de l'État au secteur privé comporte certes des risques de corruption, mais il est susceptible de réduire les risques à long terme associés à la corruption, au népotisme et au clientélisme. Le rapport examine uniquement si des procédures transparentes et garantissant la concurrence sont en place pour réduire les risques de corruption. Enfin, il existe diverses dispositions constitutionnelles et juridiques qui règlent la relation entre le ministère public et le pouvoir exécutif. Le rapport n'exprime pas d'opinion quant aux différents modèles, puisqu'il se borne à étudier si les parquets sont en mesure d'engager des poursuites efficaces contre les actes de corruption.

Sources d'information

La Commission entendait ne pas faire double emploi avec les mécanismes de compte rendu existants et ne pas alourdir la charge administrative pesant sur les États membres soumis à diverses évaluations par les pairs, qui mobilisent beaucoup de ressources (GRECO, OCDE, CNUCC, GAFI, comité Moneyval). Le rapport ne repose donc pas sur des questionnaires détaillés ni sur des visites sur place effectuées par des experts. Il est basé sur l'abondance d'informations disponibles provenant des mécanismes de surveillance existants, ainsi que sur des données émanant d'autres sources, notamment les autorités publiques nationales, les recherches menées par des établissements universitaires, des experts indépendants, des groupes de réflexion, des organisations de la société civile, etc.

Il exploite en outre des informations sur la corruption concernant un large éventail de domaines d'action (marchés publics, politique régionale, etc.) fournies par divers services de

la Commission et les agences de l'UE concernées (Europol et Eurojust). Des études et enquêtes ont été spécialement commandées afin d'approfondir les connaissances dans les domaines abordés par le rapport. Une étude détaillée relative à la corruption dans les marchés publics impliquant des fonds de l'UE a été entreprise à l'initiative du Parlement européen et a été commandée par l'OLAF. Ses conclusions ont alimenté le chapitre consacré à ce thème et les chapitres par pays. Une autre étude portait sur la corruption dans les services de santé. Deux enquêtes Eurobaromètre ont été réalisées en 2013, la première auprès du grand public, la seconde sur un échantillon représentatif d'entreprises dans chaque État membre. Les données relatives à la corruption au niveau régional sont extraites de l'étude sur la qualité des gouvernements réalisée par le Quality of Government Institute de l'université de Göteborg. Enfin, la Commission a utilisé des informations produites par des projets de recherche cofinancés par l'Union européenne, tels que les rapports «Système national d'intégrité» établis par Transparency International.

Le rapport anticorruption de l'UE s'appuie également sur le mécanisme de coopération et de vérification (MCV), un mécanisme de suivi post-adhésion créé pour la Roumanie et la Bulgarie, qui est géré par la Commission européenne. Bien que ces deux mécanismes servent des fins différentes, le présent rapport repose sur les connaissances approfondies acquises et les enseignements tirés au cours du processus de coopération et de vérification (MCV) et il mentionne ces mécanismes dans les deux chapitres par pays concernés. Au terme de la procédure MCV, le présent rapport maintiendra le suivi sur les questions qui sont pertinentes dans le contexte de la corruption.

En ce qui concerne la Croatie, de nombreuses informations ont été collectées dans le cadre du processus de préadhésion et de la surveillance y afférente. De manière plus générale, le suivi des mesures anticorruption qui faisait partie du processus d'élargissement a produit nombre d'enseignements utiles qui auraient pu être appliqués dans le contexte, notamment les facteurs affectant la pérennité du programme de lutte contre la corruption.

Préparatifs et outils d'aide

En septembre 2011, la Commission a adopté une décision instituant un **groupe d'experts sur la corruption** chargé de soutenir les travaux relatifs au rapport anticorruption de l'UE. Ce groupe conseille la Commission sur la méthodologie globale et sur les évaluations figurant dans le rapport. Dix-sept experts ont été sélectionnés à la suite d'un appel à candidatures ouvert, auquel près de cent personnes ont répondu. Les experts retenus proviennent d'horizons très divers (autorités publiques, services répressifs, pouvoir judiciaire, services de prévention, secteur privé, société civile, organisations internationales, organismes de recherche, etc.). Ils agissent à titre personnel et ne représentent pas les institutions dont ils émanent. Le groupe a commencé ses travaux en janvier 2012 et s'est réuni tous les trois mois en moyenne.⁵⁰

La Commission a également mis en place un **réseau de correspondants de recherche locaux**, opérationnel depuis août 2012. Ce réseau vient compléter les travaux du groupe d'experts, par la collecte et le traitement d'informations pertinentes provenant de chaque État membre. Il se compose d'experts sur la corruption issus d'établissements de recherche et d'organisations de la société civile. Afin de garantir une totale impartialité, 28 évaluateurs

⁵⁰ Les noms des membres du groupe et les comptes rendus des réunions sont disponibles à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

externes contrôlent les principales contributions des correspondants et émettent un avis sur l'objectivité de celles-ci.

La Commission a organisé deux **ateliers** auxquels ont participé des autorités nationales (services de lutte contre la corruption, parquets, ministères de coordination), des chercheurs, des ONG, des journalistes et des représentants d'entreprises. Le premier atelier a eu lieu à Sofia, le 11 décembre 2012, avec des parties prenantes de 14 États membres (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IT, PT, RO, SK, SI), le second a été organisé le 5 mars, à Göteborg en Suède, avec des parties prenantes des 14 autres États membres (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI, UK). Ces ateliers étaient destinés à informer les participants du travail fourni par la Commission sur le rapport et à recenser, à titre d'illustration, de bonnes et mauvaises pratiques en matière de lutte contre la corruption dans les États membres.

La Commission a, en outre, reçu des contributions des autorités nationales de lutte contre la corruption qui font partie du réseau EPAC/EACN (partenaires européens contre la corruption/réseau de points de contact de l'UE contre la corruption).

Elle a également donné l'occasion aux autorités des États membres de lire les premiers projets de chapitres sur leurs pays respectifs (expurgés des problèmes pour lesquels un suivi par les États membres est recommandé) et de formuler des observations. Celles-ci ont été examinées attentivement lors de l'élaboration du rapport.

Méthode d'évaluation et utilisation d'indicateurs

Le rapport repose essentiellement sur une évaluation **qualitative** plutôt que quantitative. Cela signifie que cette évaluation repose sur une évaluation de fond de chaque pays. L'accent est mis sur ce qui a bien ou mal fonctionné dans la façon de traiter la corruption dans un pays donné. L'aspect quantitatif joue un rôle moindre, essentiellement parce qu'il est difficile de chiffrer la gravité du problème que pose la corruption, et encore plus difficile de classer les pays par résultat. L'approche quantitative ne pouvait être retenue car les organismes d'enquête les plus réputés ont tendance à établir leurs indices à partir de données collectées par d'autres, ce qui produit un effet en cascade: les indices composites reposant sur cette méthode peuvent reproduire des données recueillies un ou deux ans avant leur publication. Par exemple, les enquêtes sont souvent basées sur les résultats d'un Eurobaromètre; or au moment où l'indice composite est publié, une enquête Eurobaromètre plus récente peut être disponible.

Étant donné le caractère occulte de la corruption, les enquêtes d'opinion fournissent, au fil du temps, un indicateur important de la prégnance du problème. Les enquêtes sont, par définition, circonscrites à la portée limitée des questions posées et dépendent fortement de la franchise des personnes interrogées. Leurs résultats sont, en outre, indubitablement influencés par l'actualité immédiate du moment où l'enquête est réalisée. Dans le même temps, si un pays prend des mesures plus fermes contre la corruption, entraînant la révélation de davantage d'affaires, une couverture médiatique accrue et une plus grande prise de conscience du public, les enquêtes d'opinion risquent de produire une dynamique négative: davantage de personnes qu'auparavant déclareront que, selon elles, la corruption est répandue. En outre, les réponses peuvent être orientées politiquement, le niveau de popularité d'un gouvernement déterminé pouvant être associé avec l'inefficacité des politiques appliquées. Il n'en demeure pas moins que la simple impression d'une corruption généralisée peut être considérée en soi comme un indicateur d'inefficacité des politiques.

Au-delà des enquêtes d'opinion, il existe des recherches intéressantes sur la corrélation entre certains indicateurs économiques et sociaux, d'une part, et la corruption, d'autre part. Par

exemple, la corruption a été examinée sous l'angle d'une éventuelle corrélation avec le taux de croissance économique, la répartition des fonds publics, la pénétration de l'internet, le budget du ministère public et le contrôle de l'application des règles de concurrence. Dans la pratique, les chercheurs ont toutefois rencontré des difficultés pour rassembler des données comparables et crédibles de grande qualité dans les États membres, ainsi que pour démontrer de façon convaincante le lien entre ces facteurs et la corruption. Enfin, tirer de ces corrélations des conclusions précises permettant d'élaborer des politiques n'est pas chose aisée.

Malgré ces obstacles, la Commission était décidée à faire le point sur les indicateurs existants. Un recensement de ces derniers, aussi complet que possible, a été réalisé, sans porter de jugement sur la fiabilité ou la pertinence des données disponibles. La liste a été dressée en compilant des données provenant d'études existantes (menées par l'OCDE, la Banque mondiale, le Forum économique mondial, Transparency International, les milieux universitaires, etc.), d'enquêtes Eurobaromètre et de nombreuses autres sources. Le recensement n'était pas destiné à établir un nouvel indice de la corruption, mais à fournir des éléments d'analyse complétant l'évaluation qualitative qui est au cœur du rapport. Au fur et à mesure de l'élaboration de la liste, la Commission s'est rendue compte que s'appuyer essentiellement sur des indicateurs et des statistiques pour aller au cœur des problèmes de corruption et, plus important, pour élaborer des recommandations d'action adaptées et susceptibles d'être concrétisées, pourrait poser un problème fondamental. Des indicateurs déjà établis qui étaient directement pertinents pour la lutte contre la corruption, étayés par des données solides, ont néanmoins été recueillis en vue d'examiner la situation dans les États membres et de cerner les domaines nécessitant une analyse plus approfondie dans le cadre des recherches par pays. Ces données ont servi 1) à planter le décor (introduction dans les chapitres par pays), et 2) de point de départ ou de point complémentaire pour approfondir les recherches sur des thèmes ou des secteurs particuliers, au niveau national ou de l'UE, en vue d'identifier les problèmes et d'évaluer les remèdes; 3) enfin, ils ont aussi permis de détecter des courants ou un manque de cohérence dans les différentes sources.

L'interprétation des statistiques sur la justice pénale dans le contexte de la corruption mérite une attention particulière. En cas d'infractions graves comme le vol, le vol qualifié, le vol avec effraction ou les voies de fait, on peut légitimement s'attendre à ce que la victime dénonce l'infraction à la police. Par conséquent, les statistiques sur la criminalité peuvent donner une idée de l'ampleur du problème. La corruption, elle, est cachée et, dans la plupart des cas, il n'y a pas de victime directe susceptible de dénoncer l'infraction. Il est dès lors probable que le pourcentage de cas non détectés soit beaucoup plus élevé pour la corruption que pour les autres infractions.

Un nombre élevé de cas dénoncés aux services répressifs et donnant lieu à des poursuites et à une condamnation peut renseigner sur l'ampleur du problème de la corruption. Par ailleurs, il témoigne aussi d'aspects positifs, à savoir que la tolérance à l'égard de la corruption décline, de sorte que davantage de personnes la dénonceront, et que les services répressifs et le pouvoir judiciaire sont dotés des moyens nécessaires pour détecter et réprimer les actes de corruption. Le contraire est également vrai: un faible nombre de cas dénoncés et poursuivis ne traduit pas nécessairement un niveau réduit de corruption, il peut être dû à l'absence de volonté de lutter contre le phénomène, à une motivation insuffisante des procureurs et des juges et/ou à leur manque des moyens nécessaires pour s'attaquer aux affaires de corruption. En outre, la comparaison des données sur les procédures pénales est très difficile, pour les deux raisons suivantes: premièrement, il n'existe pas de définition pénale uniforme de la corruption dans les États membres, si bien que les infractions qui y sont liées sont enregistrées de différentes façons; deuxièmement, du fait des divergences entre les procédures pénales, par

exemple les conditions de rassemblement des preuves, la corruption pourrait être poursuivie par le biais d'autres infractions (par exemple, la fraude ou le blanchiment d'argent).

La quantité d'informations disponibles sur la corruption, même au-delà des affaires pénales, varie considérablement entre les États membres. Une fois encore, il peut y avoir deux interprétations, comme il a été dit précédemment. D'une part, une corrélation pourrait être établie entre l'ampleur du problème et la quantité d'informations disponibles. D'autre part, il existe des cas où la corruption ne constitue pas une priorité et où il existe relativement peu d'informations permettant de mesurer son ampleur et d'apprécier si les mesures d'action sont suffisantes et efficaces. Ce problème de méthode accroît la difficulté d'établir des comparaisons significatives entre les États membres.

Mesures de lutte contre la corruption

Le rapport repose sur l'idée qu'il n'y a pas de solution unique au problème de la corruption. Il ne propose donc pas de solutions uniformes pour l'ensemble des États membres: par exemple, les mesures (législatives ou non) nécessaires pour résoudre le problème posé par les conflits d'intérêts dépendent d'une série de facteurs, notamment le degré auquel les conflits d'intérêts sont déjà perçus comme un problème dans un pays, les normes culturelles qui sont en place, la mesure dans laquelle les normes sociétales reconnues doivent être traduites dans la législation. Le rapport a pour ambition de présenter des recommandations qui puissent s'intégrer dans le contexte de chaque État membre.

Il y a dix ans, les stratégies globales de lutte contre la corruption étaient considérées comme le moyen universel de faire figurer la corruption en tête des agendas politiques et de mobiliser la volonté politique et les ressources. Mais les résultats ont été inégaux. Si, dans certains cas, les travaux sur les stratégies ont été le catalyseur d'un véritable progrès, dans certains autres, des stratégies remarquables n'ont produit que peu ou pas d'effets sur la situation sur le terrain. C'est pourquoi le rapport est prudent lorsqu'il s'agit de recommander l'adoption de stratégies; il ne le fait que lorsqu'il apparaît que l'effort requis pour élaborer une stratégie conduira à un engagement positif et à une amélioration sensible de la coopération entre les autorités.

Tout comme les stratégies, les organismes anticorruption ont été très à la mode. Une fois encore, ils ont donné des résultats inégaux. Dans certains cas, des organismes dotés d'un solide mandat et de dirigeants indépendants et engagés ont produit une évolution déterminante permettant de poursuivre des actes de corruption à très haut niveau. Dans d'autres cas, la création de ces organismes pourrait avoir eu un rôle négatif en donnant l'impression que les autres autorités n'avaient pas besoin de faire leur part du travail. Dès lors, le rapport évalue chaque situation individuellement et tient compte de la situation particulière de chaque pays, sans imposer de solution universelle.

Le rapport souligne le fait que certaines autorités qui pourraient jouer un rôle déterminant dans la lutte contre la corruption ne disposent pas des moyens humains et financiers suffisants. La Commission est pleinement consciente que, dans le climat d'austérité actuel, affecter davantage de ressources à certaines institutions et actions peut être extrêmement difficile. Néanmoins, ces dotations peuvent, dans certaines situations, permettre de réaliser des économies substantielles au fil du temps, en réduisant le coût de la corruption. Dès lors, le rapport recommande, dans certains cas, d'affecter en priorité les ressources à des organismes publics spécifiques ou à des programmes qui revêtent une importance fondamentale pour la prévention ou la répression de la corruption.

Synergie avec les mécanismes de surveillance existants et critères de référence pour l'évaluation

Au niveau international, les principaux mécanismes de surveillance et d'évaluation sont le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, le groupe de travail de l'OCDE sur la corruption, et le mécanisme de révision de la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC). La Commission s'est largement inspirée des conclusions de ces mécanismes (notamment du GRECO et de l'OCDE) pour élaborer le présent rapport. Les normes anticorruption telles que la CNUCC, ou celles mises en place par le GRECO et l'OCDE (entre autres, la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et son protocole additionnel, la convention civile sur la corruption, les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption adoptés par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les recommandations du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques, les recommandations du Conseil de l'Europe pour les codes de conduite des fonctionnaires et la convention contre la corruption de l'OCDE) constituent des références importantes pour l'évaluation.

Le rapport ne reproduit pas l'analyse technique détaillée figurant dans les rapports du GRECO ou de l'OCDE, mais il s'appuie sur leurs recommandations lorsque ces dernières n'ont toujours pas été mises en œuvre et qu'elles concernent de grands problèmes prioritaires recensés dans l'un des chapitres par pays. En mettant ainsi en avant certaines recommandations précédemment émises dans le cadre d'autres mécanismes, le rapport vise à encourager leur mise en œuvre.

La synergie avec le GRECO est essentielle car ce dernier couvre tous les États membres de l'UE et d'autres pays concernés par un élargissement futur, ainsi que le partenariat oriental. La Commission prend actuellement des mesures qui permettront une pleine adhésion de l'UE à l'avenir, ce qui favorisera également une coopération plus étroite dans la perspective des éditions ultérieures du rapport anticorruption de l'UE.