

## *Synthèse*

Les contrats de travaux publics sont des gros marchés. Qu'il s'agisse de grands projets d'infrastructures (centrales électriques, routes...) ou de la construction d'universités publiques avec leur équipement en moyens de télécommunication, les achats publics de biens et de services ont un poids financier considérable. En fait, dans les pays de l'OCDE, les marchés publics représenteraient, d'après les estimations, environ 15 % du PIB ; dans beaucoup d'économies non membres, ce pourcentage est même plus élevé encore. De toute évidence, la commande publique peut être synonyme de marchés lucratifs, souvent durables. Pour un grand bureau d'études, dans le domaine de l'énergie, par exemple, un contrat signé peut ouvrir la voie à d'autres marchés pour ses propres fournisseurs. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les marchés publics fassent l'objet d'une concurrence acharnée, au niveau local, national ou international. La plupart du temps, cela favorise la prospérité économique, mais les marchés publics peuvent aussi faire le lit de la corruption. Si rien n'est fait, on peut voir s'installer une culture de la corruption, qu'il sera difficile d'éradiquer. En effet, même les entrepreneurs habituellement les plus intègres admettent que, sur certains marchés, la corruption est une affaire courante. C'est bien évidemment illusoire : la corruption fausse les marchés et sape la confiance que l'on peut avoir dans les pouvoirs publics et les institutions. Elle est destructrice de valeur et d'emplois. Au bout du compte, elle menace les fondements mêmes du commerce. Avec la corruption, personne n'est véritablement gagnant.

Compte tenu du poids économique des marchés publics, la corruption peut causer des dommages considérables à l'économie d'une nation. La difficulté consiste à savoir comment identifier le problème, puis, à prendre des sanctions. Vu la complexité croissante des méthodes de corruption à l'heure de la mondialisation, le défi est pour ainsi dire insurmontable. Les auteurs d'actes de corruption font usage de réseaux financiers transnationaux et il leur arrive même de manipuler à leur avantage des règlements initialement conçus pour parer à la corruption. De toute évidence, si l'on veut éradiquer la corruption dans les marchés publics, il faut faire mieux comprendre les mécanismes et les schémas de la corruption et élaborer de nouveaux outils à cet effet.

C'est le point de vue défendu depuis plusieurs années par des représentants des autorités répressives, des spécialistes des marchés publics, des autorités de la concurrence, des comptables et autres experts, réunis notamment en 2004, lors d'un Forum mondial organisé par l'OCDE sur la gouvernance et intitulé « Lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité dans les marchés publics ». Une nouvelle étape a ensuite été franchie en janvier 2007 pour répondre aux préoccupations de ces divers spécialistes, lorsque le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales a officiellement repris à son compte la typologie de la corruption décrite dans la présente publication.

Cette typologie passe en revue les méthodes utilisées, les personnes susceptibles de proposer ou d'accepter des pots-de-vin et leurs motivations, ainsi que les moyens de décourager ou de déceler la corruption dans les marchés publics.

On le verra, la passation des marchés publics est un processus long et complexe, qui peut demander de nombreuses années et nécessiter de multiples étapes avant qu'un projet ne se réalise. La corruption peut intervenir à n'importe quel stade de ce processus, depuis le moment où l'on décide de la nécessité d'un projet, jusqu'à son achèvement, en passant par la rédaction du cahier des charges et le lancement de l'appel d'offres. Toutes ces opérations vont renvoyer une image de légitimité afin de masquer les irrégularités qu'elles comportent en réalité. L'une des difficultés à déceler la corruption tient à l'intervention d'un certain nombre d'acteurs qui travaillent ensemble, parfois pendant de longues années.

Le risque de corruption dans les marchés publics existe dans toutes les économies et n'épargne aucun secteur d'activité. Toutefois, certains secteurs sont réputés particulièrement exposés à la corruption, de par la complexité des travaux, du montant des contrats en jeu et, parfois, des dispositions applicables en matière de sécurité nationale. Les marchés publics internationaux constituent à cet égard une cible particulièrement lucrative, étant donné les sommes en jeu et la possibilité de dissimuler les pots-de-vin versés dans différents pays. L'aide au développement est, elle aussi, exposée à un risque de corruption, ce qui menace l'intégrité des projets de marchés publics financés par ces fonds, de même que leur efficacité.

La corruption est souvent associée à d'autres délits, comme le blanchiment d'argent, les infractions comptables, la fraude fiscale et l'extorsion de fonds. Les marchés publics peuvent également donner lieu à des actes de collusion et de corruption à des fins politiques.

Jusqu'à présent, la législation régissant les marchés publics a été guidée par le souci de favoriser la concurrence entre soumissionnaires et de

bénéficier des meilleures conditions de prix, de qualité et de fourniture des biens et des services recherchés. Mais comme on le verra, il faut aussi intégrer la lutte contre la corruption dans ce processus. Il existe de nombreux moyens de lutter contre la corruption, dont beaucoup sont d'ailleurs évoqués plus loin. Toutefois, d'une manière générale, on peut tracer trois grands axes d'intensification de l'action contre la corruption dans les marchés publics.

1. Les administrations des marchés publics doivent renforcer leur action de sensibilisation aux règles et aux contrôles applicables et en vérifier le respect ; elles doivent faire mieux comprendre à leurs agents les effets nocifs de la corruption.
2. Il faudrait constituer un réseau d'experts dotés de compétences judiciaires et non judiciaires pour améliorer la détection et la prévention de la corruption, notamment au sein de l'administration des marchés publics.
3. Il faut définir des règles claires, applicables et appliquées et assorties de sanctions conséquentes. C'est le meilleur moyen de combattre la corruption dans les marchés publics. Il est essentiel de poursuivre l'harmonisation de la législation anticorruption, ainsi que des règles de passation des marchés publics ; s'ils disposaient de normes anticorruption communes et de réseaux pluridisciplinaires coopérant à l'échelon international, tous les États pourraient bien mieux se prémunir contre la corruption dans les marchés publics.

La corruption dans les marchés publics : Méthodes, acteurs et contre-mesures présente la problématique de manière simple. La 1<sup>ère</sup> Partie du rapport passe en revue les règles, les procédures et les pratiques en matière de marchés publics, puis elle fait ressortir les risques inhérents aux appels d'offres. Ensuite, le rapport pose la question de savoir comment la taille des contrats peut influencer sur la corruption dans les marchés publics, et passe en revue différents secteurs à risques, depuis l'exploitation minière et l'énergie jusqu'à l'industrie de l'armement. Après avoir défini les liens entre corruption et autres délits, la 2<sup>e</sup> Partie de la typologie s'intéresse aux personnes qui prennent effectivement part à la corruption. La corruption étant un jeu qui se joue à deux, le rapport décrit non seulement le corrupteur, mais aussi le corrompu. En résumé, les deux premières Parties de la publication plantent le décor de la corruption dans les marchés publics, présentent les acteurs et explicitent l'intrigue.

La 3<sup>e</sup> Partie du rapport examine ensuite plus en détail les méthodes de prévention et de répression de la corruption. On y abordera les questions de

transparence, ainsi que les mesures de prévention et les contrôles. La corruption est rarement facile à détecter, mais il peut exister des signes révélateurs, que cette section passera également en revue. L'un des défis à relever consiste à former les personnels, non seulement à repérer les signes, mais aussi à se manifester et à les signaler. Cela pose des questions importantes concernant le travail d'équipe et la loyauté. La 3<sup>e</sup> Partie se termine par une évocation des règlements et des sanctions susceptibles de prévenir la corruption, et s'attarde sur le rôle que doit jouer à cet égard la coopération internationale.

Lors de la préparation de cette étude, les experts de diverses spécialités ont confronté leur expérience de la lutte contre la corruption et se sont référés à des affaires réelles. La 4<sup>e</sup> Partie présente dix de ces affaires anonymes, qui portent sur toute une série de situations : incident survenu à l'échelon d'une collectivité locale, fraude concernant un consultant indépendant ou acte de corruption au sein d'un organisme d'aide international. Les pots-de-vin versés peuvent avoir des objets multiples, qu'il s'agisse de décrocher de nouveaux contrats ou d'obtenir du travail supplémentaire. L'ensemble de ces affaires constitue autant d'exemples concrets destinés à aider le lecteur à appréhender le défi que constitue la corruption dans les marchés publics.

Enfin, le lecteur trouvera en annexe un rappel des instruments anticorruption que l'OCDE a élaborés depuis dix ans environ.

*La corruption dans les marchés publics : Méthodes, acteurs et contre-mesures* comble une lacune dans l'arsenal dont les gouvernements disposaient jusqu'à présent pour s'attaquer à un aspect particulièrement délicat de la corruption dans un monde en évolution rapide. En regroupant ainsi le fruit de réflexions nationales et internationales, ce rapport apporte une contribution modeste et néanmoins importante aux outils dont les gouvernements modernes ont besoin pour lutter contre la corruption.