



Public Services International  
Internationale des Services Publics  
Internacional de Servicios Públicos  
Internationale der Öffentlichen Dienste  
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster  
國際公務勞連

## Corruption et services publics

Par David Hall, PSIRU (novembre 2012)

### Synthèse

La corruption est un véritable poison qui sape la confiance qu'ont les populations dans les institutions publiques, les gouvernements et la démocratie elle-même. Respect et égalité pour chaque citoyen(ne) sont les maîtres mots d'une véritable démocratie : une telle situation s'avère impossible lorsque les populations sont contraintes de payer des pots-de-vin si elles souhaitent bénéficier de soins de santé, d'une réglementation équitable ou d'une eau propre. Pire encore, le versement de pots-de-vin dans le but d'obtenir des contrats vient entraver les décisions d'intérêt public en détournant l'argent public au profit des corrompus.

Le fait d'attendre des citoyen(ne)s qu'ils paient des pots-de-vin afin qu'un employé du secteur public leur fournisse le service qu'ils sont en droit de recevoir, c'est ce qu'on appelle la « petite corruption ». Cet employé abuse de sa position afin d'arrondir ses revenus au détriment des citoyen(ne)s et du service en lui-même. Parmi les cas les plus fréquemment rencontrés, on observe notamment le fait de soudoyer un agent du service des eaux pour falsifier le relevé de compteur, un professionnel de la santé pour être soigné plus tôt ou encore des agents des douanes pour faire passer des marchandises sans s'acquitter des frais de douane.

Dans de nombreux Etats, les citoyen(ne)s vivent des expériences tout sauf positives lorsqu'il s'agit de protéger leurs besoins fondamentaux et de ceux de leur famille. Dans ces pays, les habitants sont souvent contraints d'aider leur famille, leurs amis ou des membres de leur communauté, et de recevoir l'aide de ceux-ci. Sans une bonne gouvernance, sans des services publics transparents qui fonctionnent et auxquels tous les citoyens ont accès de façon équitable, l'offre de cadeaux ou d'argent constitue souvent le seul et unique moyen pour certaines personnes d'accéder aux soins de santé ou d'obtenir des permis de bâtir et des décisions de justice.

La petite corruption entrave sérieusement les services publics. Les citoyen(ne)s sont floué(e)s. La petite corruption anéantit le principe de traitement équitable et ébranle l'intégrité des employés du secteur public. Ce qui devrait être un service public n'est alors plus qu'une simple transaction commerciale. Elle met également à mal la volonté publique de s'attaquer à la corruption de grande échelle. Il s'avère plus que nécessaire de mettre un terme à la petite corruption.

Il apparaît clairement que, ce qui influence le plus la petite corruption, c'est indéniablement le salaire des travailleurs concernés. Lorsque le salaire ne permet pas de répondre aux nécessités de la vie, ou qu'il est significativement inférieur à celui d'autres personnes ayant les mêmes qualifications, la corruption permet alors d'arrondir les fins de mois. Des études menées dans des pays aussi variés que Madagascar ou l'Ukraine, indiquent qu'il existe une corrélation entre un salaire inadapté dans le secteur public et la petite corruption. Dans de nombreux pays d'Asie, les personnes chargées du relevé des compteurs d'eau demandaient des pots-de-vin lorsque leur salaire était inférieur au minimum vital, ce qui n'a plus été le cas lorsque ce salaire a été augmenté. Ce n'est plus un secret depuis longtemps : au XVIII<sup>e</sup> siècle, les agents des douanes anglais acceptaient les pots-de-vin des contrebandiers car ils gagnaient une misère.

La « grande corruption », cette fraude à grande échelle des décideurs politiques et des sociétés, est un problème bien plus grave encore, qui met à mal l'Etat lui-même.

Le concept de « captation de l'Etat » a été introduit par deux chercheurs de la Banque mondiale pour décrire la situation dans certains des anciens pays communistes d'Europe de l'Est. Ils ont découvert que des sociétés mettaient délibérément sur pied des réseaux afin d'inciter des responsables du gouvernement et des décideurs politiques à modifier certaines lois et règlements en leur faveur. Pour arriver à leurs fins, ces sociétés versaient notamment des pots-de-vin.

Le réseau développé en Italie dans les années 1990 en est un exemple. Les décideurs politiques de plusieurs partis et des groupes de sociétés se sont mis d'accord pour permettre à ces sociétés de se partager les contrats entre elles et de fixer les prix. Les sociétés ont accepté de payer suffisamment pour satisfaire les décideurs politiques et de répartir l'argent au sein des partis impliqués. Des intermédiaires ont été introduits pour blanchir l'argent et la garantie du secret de ces paiements. Ce système tout entier visait à prendre et à partager le pouvoir et l'argent au détriment de la démocratie, de la transparence et de la responsabilité publique.

Ces réseaux utilisent des paiements illégaux tels que des pots-de-vin. En outre, ils mettent également sur pied des « réseaux d'influence » par le biais de paiements légaux, tels que des dons à des partis politiques, ou en employant des lobbyistes pour convaincre les décideurs politiques d'adopter certaines positions.

Pour les sociétés, il s'agit d'une stratégie commerciale fructueuse. Cette dernière implique que des intérêts privés mettent la main au portefeuille pour accéder aux processus politiques bien structurés afin de les influencer, souvent par le biais de figures politiques faisant office d'intermédiaires. Dans certains pays en voie de développement, des sociétés qui dépensent de l'argent dans le lobbying stimulent davantage leurs revenus que celles qui se limitent à payer des pots-de-vin. Aux Etats-Unis, des sociétés qui ont des relations en politique signent davantage de contrats à l'issue d'une élection lors de laquelle elles ont soutenu le vainqueur. Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, les banques ont dépensé des dizaines de millions dans le lobbying afin d'empêcher que des réglementations plus strictes ne voient le jour.

La privatisation alimente la corruption et la captation de l'Etat en offrant nombre de motivations et d'opportunités.

La vente d'industries publiques représente une opportunité unique d'acheter une affaire rentable. Les investisseurs ont donc intérêt à payer des pots-de-vin pour augmenter leurs chances de mettre la main sur cette affaire, à un prix moindre.

Une concession à long terme pour des services d'approvisionnement en eau, un accord d'achat d'énergie pour une centrale électrique ou encore un partenariat public-privé : voilà autant de chances uniques de mettre la main sur un flot de revenus avec le soutien de l'Etat et pour une période de 25 à 30 ans, alimentant les mêmes motivations à verser des pots-de-vin.

Dans toutes les formes de sous-traitance, qu'il s'agisse de la collecte des déchets, de la construction, du nettoyage ou des services médicaux, il est possible que les entrepreneurs soudoient, forment des cartels, voire même les deux à la fois, en vue de remporter des contrats juteux.

Les pots-de-vin ou les dons à des partis politiques constituent la manne financière avec laquelle ces avantages sont obtenus, comme l'affirme l'économiste et lauréat du Prix Nobel, Paul Krugman lorsqu'il évoque les Etats-Unis : « Alors que l'on observe une privatisation accrue des fonctions publiques, les Etats deviennent des paradis où il faut payer pour jouer, et dans lesquels les contributions politiques et les contrats pour les amis et la famille deviennent essentiels pour obtenir une industrie d'Etat... Un lien corrompu de privatisation et de népotisme qui ébranle le gouvernement d'une grande partie de notre nation ».

Les effets de la corruption et du trafic d'influence se propagent considérablement, touchant les décisions d'intérêt public et les services publics dans les communautés locales comme à l'échelle internationale.

L'influence des sociétés pharmaceutiques sur les processus politiques est visible à l'échelle nationale et mondiale. Celle-ci a un impact immédiat sur les services de soins de santé. Elle détourne d'importantes sommes d'argent des budgets publics destinés aux soins de santé, et ébranle ainsi la politique démocratique.

La privatisation par l'externalisation s'est étendue au sein de l'administration publique, et ce processus a entraîné la prolifération de problèmes de corruption. L'ampleur de nombreux contrats publics, particulièrement dans le domaine de l'armement et de la construction, incite les sociétés à commettre des actes de corruption pour obtenir ces contrats. On observe une corruption de grande envergure liée aux entrepreneurs américains en Irak quant aux contrats de sécurité financés par le gouvernement fédéral américain.

Les autorités locales sont également confrontées à la corruption par des multinationales. Wal-Mart, la plus grande multinationale américaine spécialisée dans la grande distribution, a été poursuivie en justice pour de nombreuses affaires et fait l'objet de plusieurs enquêtes pour des faits de corruption d'agents de l'urbanisme de pouvoirs locaux au Mexique. Voici ce que dit le New York Times : « La filiale mexicaine de Wal-Mart avait orchestré une campagne de pots-de-vin pour remporter le monopole. Dans sa course pour construire des magasins, la société avait versé des pots-de-vin en vue d'obtenir des permis quasiment à chaque coin de rue ».

Des institutions internationales n'ont pas réussi à s'attaquer sérieusement à la corruption et à contrer ses effets sur le tout un chacun. En promouvant la privatisation, elles ouvrent davantage la porte aux actes de corruption.

Le présent document recommande une approche différente et plus complète pour mettre un terme à la corruption, empêcher la captation de l'Etat et veiller à ce que les services publics restent accessibles à tous les citoyens.

## **Conclusions et résumé des recommandations**

### **Protéger les services publics contre la corruption et la captation**

Les conclusions de cette analyse de la corruption diffèrent de celles présentées par les organisations internationales officielles. Au lieu de se préoccuper de créer des conditions égales à faibles coûts pour les activités économiques internationales, on devrait plutôt se soucier de mettre en place des services publics de qualité et éviter que des intérêts commerciaux ne prévalent sur les politiques publiques.

Fragmenter, minimiser et sous-financer le secteur public constituent autant d'aspects du problème de la corruption dans la prestation des services. La solution réside dans une double reconnaissance : celle de la valeur des services publics d'une part et, d'autre part, celle des travailleurs qui fournissent ces services essentiels.

Cette « culture de corruption » qui occupe une place prépondérante dans les esprits des hommes d'affaires à l'échelle internationale est, dans tous les pays du monde, furieusement rejeté par la majorité de l'opinion publique. C'est la privatisation et l'assistance dépourvue de sens critique des donateurs et des banques de développement qui aboutissent systématiquement à la création de possibilités et incitations inutiles de corruption et de mainmise sur les politiques. Par ailleurs, cette emprise commerciale sur l'Etat au travers de la corruption « légale », à savoir grâce à des dons politiques, au trafic d'influence, au lobbying et à l'infiltration dans les organismes publics, mine le pouvoir décisionnaire démocratique. Toutes ces actions viennent corrompre les décisions au regard des politiques publiques et celles relatives à la répartition des ressources publiques.

Mettre au jour la corruption demande des pouvoirs supplémentaires, une autonomie accrue des organismes de contrôle publics, une législation offrant une plus grande liberté d'accès à l'information pour autonomiser les organisations de la société civile, ainsi que des campagnes concertées en faveur de la transparence, de la responsabilité et de la prise de décisions financières démocratiques. Dépendre des donneurs d'alerte individuels, d'un équilibre amélioré entre les genres ou encore d'une autorégulation des entreprises ou de leurs sociétés comptables privées ne constituent pas des solutions viables en tant que telles.

Les instances juridiques nationales devraient être capables d'appliquer des sanctions légales sévères, y compris des peines de prison et l'interdiction de répondre à des appels d'offres, à l'encontre des élites et des sociétés locales et internationales corrompues, plutôt que d'exclure simplement les sociétés du Nord de l'état de droit des pays où elles opèrent, ce qui leur permet de racheter leurs poursuites par des dons ou de

supprimer des informations précieuses pour l'intérêt public par des règlements judiciaires confidentiels. Les organismes et donateurs internationaux devraient appuyer ces compétences des instances juridiques en supprimant les paradis fiscaux qui protègent les personnes corrompues et les deniers publics qu'elles ont dérobés.

Au final, les solutions techniques ne constituent pas l'ensemble de la réponse. L'efficacité d'actions conjointes contre la corruption repose sur le renforcement des organisations communautaires et démocratiques au sein de chaque pays, ainsi que sur le développement de liens solides entre les syndicats et leurs partenaires qui soutiennent des services publics forts.

## **Recommandations**

### *Les travailleurs et travailleuses du secteur public et l'intégrité politique :*

- Tous les travailleurs/euses du secteur public devraient recevoir un salaire décent, suffisant pour éliminer toute incitation à la corruption visant à tirer parti de leur fonction.
- La désignation, l'évolution de la carrière, la discipline ou le licenciement de travailleurs/euses du secteur public doivent se faire indépendamment de toute décision politique.
- Tous les employés du secteur public devraient être soumis à un code disciplinaire qui imposerait de lourdes sanctions en cas d'acte de corruption.

### *Mainmise commerciale sur les intérêts publics :*

- La mise en place de politiques publiques ne devrait pas être externalisée à des consultants. Les consultants ou intérêts commerciaux privés ne devraient pas être employés dans des organisations chargées de prendre des décisions relatives aux politiques publiques ou d'octroyer des contrats publics, telles que les entités de partenariat public-privé.

### *Privatisation, externalisation et marchés publics :*

- Les banques et donateurs internationaux ne devraient exiger aucune forme de privatisation comme condition à l'octroi de prêts ou d'aides.
- Les procédures en matière de marchés pour les biens et les services devraient être totalement transparentes et publiques.
- Une société devrait se voir interdite de répondre à un marché public si elle-même, sa société mère, ses filiales ou entreprises associées ont été condamnées pour corruption dans n'importe quel pays, ou si l'une d'entre elles profite des paradis fiscaux.

### *Contrôle public et liberté d'information :*

- Les organismes publics de contrôle et leur personnel devraient jouir d'une forte protection contre les interférences politiques ou commerciales.
- Ils devraient également être investis d'un pouvoir leur permettant d'exiger la communication d'informations.
- Enfin, les organismes publics de contrôle devraient être autorisés et obligés de publier leurs découvertes, et d'encourager des réponses publiques.
- La législation en matière de liberté d'information devrait exiger la divulgation à tous les citoyens de toutes les catégories d'information sur les finances publiques, y compris sur les salaires de la fonction publique et les conditions de tous les contrats.

### *Sanctions judiciaires :*

- Les tribunaux nationaux devraient être compétents pour sanctionner les multinationales exerçant dans leur pays.
- Les peines pour corruption devaient inclure pour les sociétés et toute société mère, filiale, entreprise associée ou tout ayant-droit, l'interdiction à long terme de conclure des contrats.

- L'utilisation des paradis fiscaux par des ressortissants ou des sociétés devrait être proscrite et/ou toute société faisant partie d'un groupe profitant des paradis fiscaux devrait être exclue des appels d'offres ultérieurs.
- Toutes les sommes indûment perçues devraient être récupérées et rendues au trésor public.

*Démocratie et communauté :*

- Des échanges ouverts entre les travailleurs/euses du secteur public, les communautés locales et les organisations de la société civile devraient être encouragés et stimulés.
- Une participation publique accrue devrait être systématiquement développée, afin de promouvoir l'égalité des genres et la transparence financière lors de l'établissement du budget des services publics et des décisions politiques publiques.

**Certaines de ces stratégies peuvent être poursuivies à l'échelle internationale, notamment :**

- Réclamer que la Banque mondiale, le FMI, ainsi que les autres banques de développement et donateurs suppriment toutes les conditions de privatisation.
- Appuyer les initiatives internationales, par exemple en aidant les Etats membres de l'OCDE à faciliter les poursuites contre les multinationales accusées de corruption, y compris les poursuites dans leur pays d'origine tel que les États-Unis ou les Pays-Bas.
- Participer à des campagnes telles que celles menées par l'ATTAC ou par le Réseau pour la justice fiscale, visant à mettre un terme aux paradis fiscaux.
- Rejoindre les campagnes nationales et internationales pour une mise en œuvre solide d'une législation de protection de la dénonciation.

*La fédération syndicale internationale l'Internationale des services publics (ISP) a chargé le PSIRU (Unité de recherche de l'Internationale des services publics), établi à l'Université de Greenwich, de rédiger le présent rapport. Pour obtenir la version complète de ce rapport, veuillez consulter [www.world-psi.org](http://www.world-psi.org) ou contacter [communications@world-psi.org](mailto:communications@world-psi.org).*