

Public Management

Kontext- und Managementwissen – Sciences et pratique du management



3 / 2004

5. Jahrgang

Inhaltsverzeichnis Sommaire

Leadership in schwierigem Umfeld.

Führen im Change Management – Leading Change 1

**Le libéralisme n'a pas
d'avenir.** *Big business, marchés
et démocratie. Une analyse
de Guillaume Duval* 5

StatusAngst
*Der Bestseller des Philosophen
Alain de Botton* 10

**Soziale Folgen von Re-
strukturierungen.** *Ein Blick
auf neue Handlungsformen
Von Dr. Andrea Buss Notter* ... 15

**La corruption n'est pas
qu'une question d'achat!**
*Par Michel Huissoud, vice-
directeur du Contrôle fédé-
ral des finances* 18



Eidgenössisches Personalamt EPA
Office fédéral du personnel OFPER
Ufficio federale del personale UFFPER
Uffizi federal dal personal UFFPER

Impressum

Public Management

EPA-Letter zum Kontext- und Managementwissen der öffentlichen Verwaltung – Science et pratique du management dans l'administration publique

Herausgegeben vom Eidgenössischen Personalamt EPA, Eigerstrasse 71, 3003 Bern

Erscheint zweisprachig D/F viermal pro Jahr im März, Juni, September und Dezember auf dem Intranet: <http://eww.epa.admin.ch/themen/management/d/index.htm>

Koordination: Dr. Thomas Moser
Tel 031 325 09 79, Fax 031 322 88 15
thomas.moser@epa.admin.ch

Beratung Forum: Dieter Jegge
Tel 031 322 70 29, dieter.jegge@epa.admin.ch

Ressort Kontext: Christian Fehr ☞ CF,
Elisabeth Weyermann ☞ EW, Claude Barras ☞ CB
Text & Auftritt, Fluhweg 10, 3232 Ins
Tel 032 313 11 20, Fax 032 313 11 80
medienfehrbern@swissonline.ch

Ressort Management: Dr. Heinrich Bischoff ☞ HB
BMC Briefing AG, Dufourstrasse 90, 8008 Zürich
Tel 01 422 31 41, Fax 01 422 31 65
HeinrichBischoff@netscape.net

Copyright © 2004 Eidgenössisches Personalamt, Bern

La corruption n'est pas qu'une question d'achat !

Michel Huissoud, vice-directeur du Contrôle fédéral des finances

La corruption est un problème essentiellement sub-équatorial. On observe quelques occurrences dans d'autres parties du monde, mais loin de chez nous, surtout en Asie. Il existe certes des cas isolés à la mairie de Paris, à la Télévision italienne ou dans la construction des aéroports allemands, mais le phénomène ne concerne pas la Suisse. Ou plutôt: il n'est politiquement pas très correct de prétendre que nos administrations publiques pourraient éventuellement être confrontées à ce type de risques... Et si nous osions regarder ces risques dans les yeux ?

1 Des risques subsistent dans les domaines non-financiers

Chaque décision de l'administration peut faire l'objet d'une tentative de corruption, y compris la décision de ne rien décider et d'ignorer un état de fait ou de laisser un dossier se prescrire... Aussi longtemps que la nouvelle loi sur la transparence ne sera pas entrée en vigueur, la traditionnelle opacité de l'activité administrative facilitera la tâche des auteurs d'une éventuelle corruption.

1.1 Le domaine de la surveillance

La surveillance couvre une vaste palette d'activités administratives.

L'image de l'automobiliste glissant un billet de 20 francs dans le passeport tendu au garde-frontière dans l'espoir que celui-ci renoncera à vérifier le contenu de son coffre est caricaturale et ne correspond heureusement pas à la réalité suisse.

La protection de l'environnement constitue en revanche un champ probablement plus pro-

pice à la corruption. La rapide évolution que vit ce domaine s'illustre par la multiplication des dispositions légales réglementant le comportement des entreprises et des particuliers. À la différence des délits contre le patrimoine, les valeurs défendues par cet arsenal législatif ne sont pas encore ancrées profondément dans les valeurs collectives de la population. Ceci concerne les administrés, mais surtout les administrations chargées de veiller à l'application de normes souvent élaborées de manière centralisée. L'incinération des déchets de jardin n'est par exemple pas réprimée avec la même énergie dans toutes les communes, un indice de l'intégration encore insuffisante des valeurs qui sous-tendent cette législation.

Si l'on considère le coût économique élevé que peut représenter pour certaines industries un traitement correct des déchets et cette sensibilisation encore insuffisante aux questions environnementales, deux composantes importantes de la corruption peuvent se trouver réunies : l'intérêt financier du corrupteur et un manque de conviction du corrompu potentiel quant aux valeurs à défendre. Le passage à l'acte pourrait s'en trouver facilité.

1.2 La justice, mais également les services juridiques

L'État de droit repose sur l'indépendance des organes judiciaires. Ce principe inscrit dans la plupart des constitutions est largement défendu, appliqué et surveillé. Quelle est en revanche la situation des organes administratifs, en particulier des services juridiques, souvent consultés avant la prise de décisions importantes ?

On constate que ces services ne disposent que rarement d'un code d'éthique ou d'un statut d'indépendance comparables à ceux des magistrats du pouvoir judiciaire et que les décisions sont souvent prises par un spécialiste dont l'analyse n'est pas toujours soumise au fameux double-contrôle (principe dit des 4 yeux) traditionnel dans le domaine comptable. La complexité de certains dossiers peut par ailleurs rendre défendable des décisions susceptibles d'entraîner des résultats diamétralement opposés pour l'administré. Le spécialiste appelé à se prononcer dispose alors d'un important pouvoir d'appréciation qui peut singulièrement

compliquer la tâche d'un organe qui serait chargé d'identifier une éventuelle corruption. On constate, là également, la conjonction de plusieurs facteurs de risque de corruption : un large pouvoir d'appréciation, des intérêts privés importants et un domaine peu transparent.

2 Dans les relations à caractère financier, le risque ne se limite pas aux acquisitions de biens et services

La législation sur les marchés publics ne constitue pas la panacée à tous les problèmes. Elle impose des procédures qui sont souvent qualifiées de lourdes et peu efficaces. En matière de prévention de la corruption, elle présente cependant le grand avantage d'introduire de la transparence et de permettre grâce à la concurrence de vérifier le rapport coût/bénéfice de la relation financière. Ce n'est pas le cas dans d'autres domaines.

2.1 Les subventions

Deux exemples illustrent la problématique que pose l'attribution de subventions :

a) Aide humanitaire et coopération au développement

La DDC a conclu 787 contrats de mandat en 2000, pour un volume total de 210 millions de francs. Une récente étude du Contrôle fédéral des finances montre que la conclusion de ces mandats n'a été précédée que dans 7 cas d'une procédure d'appel d'offre publique ou sur invitation. Cette situation est parfaitement correcte et ne constitue pas une entorse aux dispositions légales existantes, la plupart des dossiers relevant de domaines spécialement exclus par l'article 3/1 de la loi sur les marchés publics (RS 172.056.11).

b) Promotion des exportations

La loi sur la promotion des exportations (RS 946.14) prévoit que le Secrétariat à l'économie (seco) charge un ou plusieurs tiers de la promotion des exportations en lui/leur confiant un mandat de prestations. Malgré l'utilisation du terme « mandat », la loi précise ensuite qu'il s'agit d'indemnités et d'aides financières. Il s'agit donc d'une subvention et non d'une acquisition de service qui tomberait sous les dispositions réglant les marchés publics. Le seco

a ainsi confié un mandat unique à l'OSEC qui reçoit à ce titre une subvention annuelle de l'ordre de 16 millions de francs.

Une récente campagne de presse dirigée contre le directeur de l'OSEC a également mis en cause le principe-même du mode d'attribution de ce mandat. Sous le titre « Ein Sumpf der Verunglimpfung », la presse a rapporté : « Am unerbittlichsten greifen private Berater, die Schweizer Firmen im Ausland Türen öffnen, und die vereinigten Handelskammern (Swiss-Cham) die subventionierte Gesellschaft an. (...) Gleichwohl sollen die Bundesmillionen ohne neue Ausschreibung weiter zur OSEC fließen ».

Nous ne relevons ici cette citation que pour illustrer le problème et sans intention de dénoncer une quelconque irrégularité. Le comportement du seco correspond en effet à la pratique actuelle des organes chargés de l'attribution des subventions ainsi qu'à la loi sur les indemnités et aides financières (RS 616.1). Bien que celle-ci prévoit que l'octroi de subventions doit notamment respecter les règles suivantes :

- le but auquel elles tendent sera atteint de manière économique et efficace;
- elles sont allouées selon des principes uniformes et équitables,

la loi n'impose aucune procédure comparable à celle qui régit le domaine des marchés publics. Elle pose au contraire le principe que « les aides et les indemnités ne sont allouées que sur demande », entravant ainsi une mise au concours de projets susceptibles d'être subventionnés. Une telle procédure serait parfaitement envisageable lorsque des organisations non-gouvernementales sont par exemple en situation de concurrence, que ce soit dans le domaine de l'aide sociale ou de l'aide au développement.

L'introduction dans une prochaine révision de la loi sur les subventions d'un article imposant dans certains cas une procédure de mise au concours ou au minimum la publicité des décisions de subventions contribuerait grandement à réduire les risques de corruption dans le domaine des subventions. Il serait également opportun de réexaminer l'opportunité de certaines exceptions (notamment celles qui excluent les marchés passés dans le cadre de

programmes agricoles ou d'aide alimentaire). Il est à cet égard intéressant de relever que l'Union européenne dispose d'une norme allant dans ce sens.

2.2 Les allègements fiscaux

Le domaine fiscal constitue historiquement un des domaines traditionnels propice à la corruption. Le risque s'aggrave lorsque les opérations de taxation relèvent d'une seule et même personne. C'est notamment le cas pour les redressements fiscaux opérés à la suite d'un contrôle sur place effectué par un inspecteur agissant seul. Il existe cependant un autre secteur, moins connu, qui mériterait une plus grande transparence : celui des allègements fiscaux.

Les dispositions légales encourageant la création de nouvelles entreprises prévoient la possibilité pour celles-ci d'obtenir des allègements sur leurs impôts directs. Ces allègements peuvent s'étendre sur une période de dix ans et sont liés à des conditions comme la création de postes de travail ou des investissements dans la région (voir par exemple l'Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement RS 951.93). Sans remettre en question le principe du secret fiscal, on peut se demander s'il est correct que ce secret couvre également la décision d'allègement fiscal. Il s'agit en effet d'une forme de subvention, certes spéciale mais qui devrait répondre aux principes généraux énoncés ci-dessus. Là également, les risques de corruption seraient fortement réduits si les autorités compétentes mettaient publiquement au concours une somme d'allègements fiscaux, procédaient à une attribution de ces montants entre les différentes entreprises remplissant les critères énoncés dans l'appel à subvention et rendaient publiques les conditions justifiant cette décision.

2.3 L'octroi de concessions

L'attribution à l'entreprise Billag SA de l'encaissement des redevances radio et télévision a été à juste titre précédée d'une mise au concours qui devra être répétée au terme de la durée de la concession.

Il est intéressant de relever que cette procédure, parfaitement légitime, ne correspond

pas à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui a toujours considéré que l'attribution de concessions ne constitue pas un acte assimilable à un marché public (ATF 125 I 209, page 212). Ces décisions ont été critiquées, notamment parce qu'elles empêchent d'imposer à l'administration la mise en place systématique de procédures transparentes et non-discriminatoires.

La commission fédérale de recours en matière de marchés publics considère en revanche que le transfert de tâches étatiques à des privés constitue un acte administratif soumis à la législation sur les marchés publics. C'est notamment le cas de la récupération des piles et batteries pour laquelle la Confédération « mandate une organisation privée adéquate pour la perception, la gestion et l'affectation des taxes » (Annexe 4.10 de l'Ordonnance sur les substances dangereuses pour l'environnement, RS 814.013). Sans entrer en détail dans l'argumentation juridique qui sous-tend cette décision, on ne peut qu'en saluer le résultat qui devrait être appliqué systématiquement afin de soumettre de tels actes administratifs aux règles de la concurrence. Les contrats de sponsoring, portant par exemple sur la vente d'espaces publicitaires sur des bâtiments ou des véhicules officiels, présentent des points communs avec l'octroi de concessions et mériteraient d'être traités de manière identique.

2.4 L'achat, la location et la vente d'immeubles

Le Contrôle fédéral des finances a eu l'occasion de critiquer (rapport d'activité 2001, chapitre 2.5, www.efk.admin.ch) le fait que la liquidation de plusieurs immeubles par l'administration fédérale avait été effectuée de gré à gré sans offre publique de vente. Relevons dans le même secteur que la législation sur les marchés publics exclue implicitement de son champ d'activité l'achat ou la location d'immeubles.

Comme pour toutes les transactions qui échappent à des règles garantissant la concurrence, cette situation entraîne un risque de gaspillage et de corruption.

3 En guise de conclusion

Avez-vous au terme de ce bref tour d'horizon l'impression que l'administration fédérale est exposée à d'importants risques de corruption ? Nous laissons à chaque responsable de l'administration fédérale le soin d'examiner son secteur d'un œil critique et de se faire son opinion. Le Contrôle fédéral des finances peut vous apporter son soutien dans cet examen.

Pour un état des lieux en Allemagne, voir le récent ouvrage « Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche », Britta Bannenberg et Wolfgang Schaubenstein, 2004. ISBN 3-406-51066-3



Impressum

Public Management

EPA-Letter zum Kontext- und Managementwissen der öffentlichen Verwaltung – Science et pratique du management dans l'administration publique

Herausgegeben vom Eidgenössischen Personalamt EPA, Eigerstrasse 71, 3003 Bern

Erscheint zweisprachig D/F viermal pro Jahr im März, Juni, September und Dezember auf dem Intranet: <http://eww.epa.admin.ch/themen/management/d/index.htm>

Koordination: Dr. Thomas Moser
Tel 031 325 09 79, Fax 031 322 88 15
thomas.moser@epa.admin.ch

Beratung Forum: Dieter Jegge
Tel 031 322 70 29, dieter.jegge@epa.admin.ch

Ressort Kontext: Christian Fehr ☞ CF,
Elisabeth Weyermann ☞ EW, Claude Barras ☞ CB
Text & Auftritt, Fluhweg 10, 3232 Ins
Tel 032 313 11 20, Fax 032 313 11 80
medienfehrbern@swissonline.ch

Ressort Management: Dr. Heinrich Bischoff ☞ HB
BMC Briefing AG, Dufourstrasse 90, 8008 Zürich
Tel 01 422 31 41, Fax 01 422 31 65
HeinrichBischoff@netscape.net

Copyright © 2004 Eidgenössisches Personalamt, Bern

