



La corruption et les flux financiers illicites

Les limites et atouts
des approches actuelles

Quentin Reed
Alessandra Fontana

U4 est un centre de ressources en ligne qui s'adresse aux praticiens du développement souhaitant trouver des solutions aux défis liés à corruption auxquels ils peuvent être confrontés dans leur travail

Le centre de ressources U4 est géré par Chr. Michelsen Institute (CMI) qui est une fondation indépendante de recherche en sciences sociales travaillant sur les questions de développement.

U4 est financé par: AusAID (Australie), CTB/BTC (Belgique), CIDA (Canada), DFID (Royaume-Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) and le Ministère néerlandais des Affaires étrangères.

Les points de vue exprimés dans ce rapport sont ceux du ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion des agences partenaires de U4.

(Copyright 2011 - CMI/U4).

Ménager la chèvre et le chou :

Les conflits d'intérêts et leur réglementation

Quentin Reed

Consultant en gouvernance et lutte anti-corruption

U4 Issue / Document d'analyse

Décembre 2011 N°17

Traduction de U4 Issue 2008 No 6



Sommaire

Synthèse	iv
Introduction	1
1. Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts ?	1
1.1 Définition	1
1.2 Exemples de conflits d'intérêts	2
1.3 Répercussions pour la réglementation des conflits d'intérêts	4
1.4 Élus, membres du gouvernement et fonctionnaires.....	4
1.5 Importance de la concertation	5
2. Lutte contre les conflits d'intérêts – types et instruments de réglementation	7
2.1 Mécanismes élémentaires.....	7
2.2 Dispositions relatives aux interdictions/incompatibilités.....	8
2.3 Déclarations d'intérêts	9
2.4 Exclusion des processus décisionnels.....	13
2.5 Membres du gouvernement : interdictions, déclarations et exclusion.....	15
3. Mise en œuvre et application.....	16
3.1 Une procédure de déclaration d'intérêts efficace.....	16
3.2 Existence de personnels dédiés à la mise en œuvre d'un cadre d'éthique.....	17
3.3 Capacités suffisantes pour les entités ou agents publics chargés de la supervision et de l'application des règles.....	18
3.4 Procédure efficace et sanctions proportionnées pour combattre les violations	19
3.5 Cadre approprié de supervision et d'application de la réglementation pour les membres du gouvernement	19
4. Enseignements pour la réglementation sur les conflits d'intérêts et défis pour les démocraties en transition/développement.....	21
4.1 Conseils de réglementation.....	21
4.2 Défis pour les démocraties en transition/moins développées.....	22
4.3 Aide des donateurs.....	24
5. Conclusion	25

Synthèse

Cet article décrit le problème des conflits d'intérêts rencontrés par les agents publics et les méthodes principales pour y remédier, en mettant particulièrement l'accent sur la réglementation des élus. L'article retrace, en outre, les trois grands types de réglementations – l'interdiction de certaines activités, les déclarations d'intérêts et l'exclusion des processus décisionnels – et montre comment les mettre en œuvre ces dispositions dans la pratique. L'auteur¹ souligne le besoin de disposer d'une réglementation réaliste, spécifiquement adaptée aux diverses catégories d'agents publics et aux circonstances spécifiques du pays dans lequel elle sera appliquée. Il suggère aussi des possibilités d'engagement de la communauté des donateurs, conformément à la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

¹ Quentin Reed, Consultant en gouvernance et lutte anti-corruption : quentinreed@gmail.com

Introduction

Au cours des vingt dernières années, une perception croissante de la dégradation des normes d'éthique au sein du corps législatif a conduit à l'introduction de cadres d'éthique à l'usage des élus dans de nombreuses démocraties avancées. Des scandales tels que ceux qui entourent les « cash-for-questions » ont incité les législateurs à se réglementer eux-mêmes dans des contextes aussi variés que le Royaume-Uni et l'Inde, et des conventions internationales, notamment la Convention des Nations Unies contre la corruption, obligent désormais tous les signataires à introduire des codes de conduite ainsi que d'autres mécanismes en vue de se prémunir contre les conflits d'intérêts.

Néanmoins, les mécanismes introduits dans bon nombre de pays – en particulier les démocraties en transition ou en développement – ne reposent pas toujours sur une compréhension claire du concept de conflit d'intérêts ou du **besoin de réglementer différemment les élus, les fonctionnaires et les membres du gouvernement**, et tendent à sous-estimer les difficultés de mise en œuvre et d'application. Cet article décrit le problème des conflits d'intérêts auquel se heurtent les agents publics et désigne les principaux moyens de le résoudre, en s'attachant tout particulièrement à la réglementation des élus. Il fournit des conseils pratiques tirés de ces enseignements et souligne à quel point la réglementation doit être réaliste, et adaptée spécifiquement aux diverses catégories d'agents publics et aux circonstances particulières du pays dans lequel celle-ci sera appliquée.

1. Qu'est-ce qu'un conflit d'intérêts ?

Cet article s'articule autour de cinq hypothèses fondamentales :

- i) Un conflit d'intérêts est une **situation dans laquelle un agent public a un intérêt privé ou autre, qui peut ou semble influencer l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles.**
- ii) **Les conflits d'intérêts sont des phénomènes qui se manifestent naturellement**, il ne s'agit pas d'une pathologie – autrement dit, ils sont une conséquence inévitable du fait que certaines personnes endossent plus d'un rôle social à la fois.
- iii) Ainsi, le défi en matière de réglementation dans les sphères publiques et politiques est d'éviter les conflits d'intérêts qui entraînent la corruption, et non pas d'éviter les conflits d'intérêts dans tous les cas.
- iv) Par conséquent, une des façons de remédier au problème des conflits d'intérêts consiste à en interdire (éviter) certains. D'autres mécanismes visant à enrayer les conflits d'intérêts dès qu'ils se manifestent sont tout aussi importants, voire davantage.
- v) La réglementation devrait être conçue non seulement pour imposer des obligations aux agents publics, mais aussi pour les aider à ne pas céder à des méthodes inappropriées, et plus largement, pour contribuer au développement d'une culture du service public.

1.1 Définition

Il est indispensable de préciser ce que signifient les « conflits d'intérêts » avant d'aborder les moyens de les résoudre et/ou de les réglementer. Cette problématique n'interpelle pas uniquement les

théoriciens politiques, elle a des incidences majeures sur les façons de remédier aux conflits d'intérêts. Ceci est particulièrement important puisque la communauté de la lutte anti-corruption a fréquemment tendance à confondre **situations** de conflit d'intérêts et **comportements** corrompus ou contraires à l'éthique. Par exemple, la loi tchèque relative aux conflits d'intérêts, en vigueur de 1992 à 2006, les définissait comme suit :

Un conflit entre l'intérêt public et l'intérêt personnel désigne une conduite [d'un agent public, ou un manquement [d'un agent public], qui sape la confiance dans son impartialité, ou par le biais desquels, un agent public abuse de sa position dans le but de se procurer un avantage illicite ou d'en procurer un à un autre individu ou une autre entité juridique.

Cette confusion n'est pas l'apanage de la législation. La boîte à outils anti-corruption des Nations Unies indique par exemple :

La plupart des formes de corruption impliquent la création ou l'exploitation d'un conflit entre les responsabilités professionnelles d'un individu corrompu et ses intérêts privés. L'acceptation d'un pot-de-vin constitue un conflit d'intérêts.²

Les deux exemples cités ci-dessus confondent conflit d'intérêts et corruption. En réalité, un conflit d'intérêts doit être entendu comme une situation et non une action. De surcroît, il est manifeste qu'un agent public est susceptible de se retrouver dans une situation de conflit d'intérêts sans nécessairement se comporter frauduleusement. Comme Speck le souligne : « **Le concept de conflit d'intérêts ne se réfère pas à une action fautive, mais plutôt à une possibilité de commettre une action fautive.** »³ En effet, il est quasiment impossible d'éviter qu'un agent de la fonction publique soit exposé à des situations où l'intérêt public qu'il défend, et pour lequel il a été élu ou nommé, entre en conflit avec d'autres intérêts qui le concernent.

1.2 Exemples de conflits d'intérêts

Le Code de gestion de l'administration publique du Royaume Uni fournit une définition utile du périmètre que couvrent les conflits d'intérêts :

Les conflits d'intérêts peuvent résulter d'intérêts financiers, et plus largement, de transactions officielles avec des individus, ou de décisions les concernant, qui partagent les intérêts privés d'un fonctionnaire (par exemple, appartenance à la franc-maçonnerie, l'adhésion à des sociétés, clubs ou autres organisations, et la famille).⁴

La description de ce qu'on entend par conflit d'intérêts peut être illustrée par les exemples suivants, qui concernent directement les fonctionnaires, les membres du gouvernement et les élus :

- Un conseiller local élu est propriétaire d'un terrain dans une zone où le conseil examine actuellement le tracé d'une autoroute prévue. Le tracé exact a des conséquences importantes sur la valeur des terrains attenants.

² Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Boîte à outils anti-corruption des Nations Unies, p. 15-16 (en anglais) http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf

³ Bruno W. Speck, Conflict of Interest: Concepts, Rules and Practices regarding Legislators in Latin America, *The Latin Americanist*, Volume 49 Issue 2 (Feb 2008), p. 67.

⁴ Code de gestion de l'administration publique du Royaume Uni, Section 4.1.3.c (en anglais), <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/civil-service-management-code>

- Un député siège dans un comité permanent qui doit débattre d'une proposition de modification du code des douanes, qui affectera spécifiquement les droits d'accise prélevés sur certains biens, dont l'importation constitue le monopole d'une société dans laquelle le député détient une participation.
- L'ancien Premier ministre préside désormais un consortium en charge de construire un réseau d'oléoducs et de gazoducs qui approvisionnera son pays, alors qu'il avait signé auparavant, en sa qualité de Premier ministre, un accord sur le projet avec le pays d'où le pipeline partira.
- Un fonctionnaire d'un ministère fait partie d'un comité des marchés qui doit débattre des soumissions relatives à un appel d'offre. Un des soumissionnaires est une société qui appartient au frère du fonctionnaire.
- Un contrôleur des impôts est chargé de contrôler un district dans lequel des membres de sa famille détiennent un certain nombre de grandes entreprises.
- Un fonctionnaire de la Commission de l'administration publique est responsable des procédures de recrutement des candidats à certains échelons dans toute l'administration publique ; un membre de sa famille a déposé une candidature pour un poste de fonctionnaire.

La section précédente soulignait que le fait d'**être dans une situation de conflit d'intérêts n'est pas la même chose que d'utiliser sa fonction publique à des fins privées**. Un agent public qui se retrouve dans une des situations décrites ci-dessus **pourrait ou non** autoriser l'intérêt qui entre en conflit avec l'intérêt public à avoir une incidence négative sur sa conduite. Par exemple, dans le premier cas cité, le conseiller pourrait voter en faveur d'un axe routier qui favorise le moins la valeur de son terrain. Le cas du projet de pipeline ne concerne même pas un agent public mais un ancien agent public.

Les exemples proposés montrent que de nombreuses fonctions sont telles qu'elles conduiront forcément à des situations de conflits d'intérêt à un moment donné. Ainsi, l'administrateur du recrutement dans la fonction publique pourrait ou non se retrouver, à un certain moment, dans une situation où il sera chargé de recruter afin de pourvoir un poste auquel un membre de sa famille aura postulé. De nombreuses fonctions au sein de l'administration publique sont par nature susceptibles – ou ont de fortes chances – d'engendrer des situations de conflit d'intérêts.

Enfin, ces exemples démontrent aussi que les types d'intérêts susceptibles de provoquer un conflit avec l'intérêt public sont variés. En principe, l'accent est mis sur l'intérêt personnel – en particulier dans la législation relative aux conflits d'intérêts – et généralement sur l'intérêt personnel financier. Toutefois, il peut s'avérer que les intérêts en jeu ne soient pas financiers. L'exemple le plus manifeste est celui de l'intérêt familial. En effet, le recruteur peut avoir intérêt à influencer les procédures afin d'assurer un poste à son frère ou son cousin, sans pour autant bénéficier d'un avantage financier.

Outre les intérêts personnels, un agent public peut être concerné par d'autres intérêts qui, sans être directement personnels, n'en sont pas moins susceptibles d'entrer en conflit avec l'intérêt public ; c'est notamment le cas des élus. Les députés, notamment sont ou peuvent être concernés aux intérêts de leurs électeurs et de leur parti, qui les poussent à prendre des décisions allant à l'encontre de l'intérêt public. Subir des pressions pour user de sa fonction dans le but de favoriser l'élection de son parti politique en est un exemple flagrant.

1.3 Répercussions pour la réglementation des conflits d'intérêts

La section 1.1 évoque la confusion manifeste entre conflit d'intérêts et corruption au sein de la communauté de la lutte anti-corruption. Cette confusion explique les efforts déployés pour empêcher (ou interdire) tout conflit d'intérêts, ce qui se traduit dans la pratique, par une tendance à mettre en place un large éventail d'interdictions ou de dispositions relatives aux « incompatibilités » interdisant aux agents publics de détenir certains postes, certaines participations ou d'autres intérêts en dehors de leur fonction publique.

Pourtant les arguments et exemples présentés ci-dessus montrent bien qu'**il n'est pas possible de simplement empêcher ou interdire tous les conflits d'intérêts**. Certains types de conflits d'intérêts peuvent être interdits, tels que l'occupation par un agent public de certains postes ou la détention de certaines participations dans le secteur privé. Mais comme le démontrent clairement les exemples préalablement cités, l'étendue des conflits d'intérêts potentiels auxquels un représentant du gouvernement peut être exposé impose d'envisager des solutions alternatives pour traiter les situations spécifiques génératrices de conflits d'intérêts.

Par conséquent, les objectifs de la réglementation des conflits d'intérêts sont plus larges et incluent dans la pratique :

- La prévention de l'émergence de situations de conflit d'intérêts, dans la mesure où cela se révèle possible et pratique.
- L'établissement des règles visant à traiter les situations de conflit d'intérêts là où elles surviennent.
- L'assistance aux agents publics et la mise à disposition d'outils leur permettant de se protéger plus aisément.

Les mécanismes permettant d'atteindre ces objectifs, détaillés dans la section 2, sont l'interdiction de détenir certaines fonctions ou certains intérêts, l'obligation de déclarer les intérêts personnels et l'obligation d'être exclu de certains processus décisionnels lorsqu'il y a conflit d'intérêts.

1.4 Élus, membres du gouvernement et fonctionnaires

Les points soulevés dans les sections précédentes s'appliquent aux trois catégories suivantes : élus, membres du gouvernement et fonctionnaires. En matière de réglementation, chaque catégorie induit des dispositions différentes.. Nous soulignons non seulement l'importance de distinguer le conflit d'intérêts de la corruption, mais aussi de prendre en compte que chaque type de fonction publique requiert sa propre réglementation . Cela s'impose car trop de pays – tels que les pays d'Europe centrale et orientale et l'ex-Union soviétique – ont tendance à rédiger des lois relatives aux conflits d'intérêts qui régulent tous les agents publics de la même façon.⁵ Ceci est d'autant plus important si l'on souhaite réglementer la problématique des conflits d'intérêts des élus de manière appropriée. La présente sous-section vise à mettre en exergue les caractéristiques spécifiques des élus en les différenciant des fonctionnaires.

Il existe des **différences fondamentales entre élus et fonctionnaires**, qui ont de grandes répercussions sur la réglementation des conflits d'intérêts. Les différences principales sont les suivantes :

⁵ Les exemples comprennent une loi récemment approuvée en Moldavie et un projet de loi en cours d'examen en Azerbaïdjan.

- Les fonctionnaires occupent (du moins en principe) une fonction permanente, qui est un métier à temps plein, alors que les élus occupent par définition une fonction temporaire, qui n'est pas une profession au sens strict du terme et parfois à temps partiel seulement.
- Les élus sont responsables envers les électeurs par le biais des urnes et d'autres formes de pressions publiques directes exercées sur le corps législatif, alors que les fonctionnaires sont uniquement responsables envers l'institution pour laquelle ils travaillent et les règles qui la régissent.
- Par la nature de leur charge, on attendra des élus qu'ils prennent part à un débat ou à une prise de décision sur des sujets beaucoup plus divers que ceux rencontrés par n'importe quel fonctionnaire.

Les répercussions de ces différences entre fonctionnaires et élus sur la manière de les réglementer sont essentielles. En particulier, considérant le rôle temporaire et diversifié des élus, ces derniers devraient être réglementés **moins strictement** que les fonctionnaires professionnels. Il semble important de mettre l'accent sur l'obligation de déclarer les intérêts, mais en revanche de limiter les clauses d'exclusion à la prise de décisions, et plus encore de réduire les interdictions relatives aux activités et intérêts externes. Ces différences sont développées dans la section 2.

Membres du gouvernement

Les ministres – élus ou non – occupent une place unique étant donné l'étendue des pouvoirs qu'ils exercent à la fois dans des processus décisionnels spécifiques et en tant que dirigeants de leur institution. La situation des ministres du gouvernement est avant tout traitée par rapport à la mise en œuvre des dispositions réglementaires partant du principe que les réglementations applicables aux membres du gouvernement (ministres) devraient être au moins aussi strictes que les réglementations les plus rigoureuses appliquées aux autres catégories d'agents publics (fonctionnaires et élus).

1.5 Importance de la concertation

Un dernier point plus général sur la réglementation concerne les modalités de son élaboration. La réglementation des conflits d'intérêts – et toute autre réglementation relative à l'éthique des agents publics – peut-être imposée par le sommet ou développée en concertation avec les agents publics qui y seront soumis. L'expérience et le bon sens invitent fortement à privilégier la dernière approche, bien que dans de nombreux pays, les codes de conduite soient fréquemment introduits sans aucune concertation.

Une concertation au sujet d'un projet de loi ou d'un code de conduite sur les conflits d'intérêts avec les agents publics qui y seront soumis est utile premièrement pour des raisons techniques : les rédacteurs obtiendront sans doute des commentaires précieux sur les clauses du projet. Cependant, il est tout aussi important que **ceux qui sont soumis aux codes de conduite et autres règles d'éthique se les approprient et les assimilent pour qu'ils fonctionnent efficacement**. Une approche descendante (top down) qui ne fait qu'imposer les règles et veiller à leur respect est susceptible d'encourager une attitude pragmatique de la part des fonctionnaires vis-à-vis des règles (« Je vais ignorer ou contourner cette réglementation à moins que le risque de se faire prendre ne soit trop élevé »). A contrario, on peut citer l'exemple d'une réglementation des États-Unis intitulée Normes de conduite éthique pour les employés de la branche exécutive⁶, car elle a fait l'objet d'un long processus

⁶ http://www.usoge.gov/laws_regs/regulations/5cfr2635.aspx

d'élaboration, au cours qui a pris en compte les modifications de la première ébauche suggérées par les employés de la branche exécutive avaient été consultés. Il faut espérer que de cette façon les fonctionnaires seront non seulement en mesure de mieux appréhender le code mais aussi de le considérer comme leur appartenant.

2. Lutte contre les conflits d'intérêts – types et instruments de réglementation

2.1 Mécanismes élémentaires

Trois types de réglementations peuvent permettre d'atteindre les objectifs énumérés à la section 1.3 ::

- L'interdiction pour les agents publics d'exercer certaines fonctions, et/ou de détenir certains postes ou intérêts.
- L'obligation pour les agents publics de déclarer leurs intérêts, soit de manière générale, soit dans des cas spécifiques.
- L'exclusion ou l'auto-exclusion des agents publics des processus décisionnels ou des sujets où ils sont exposés à un conflit d'intérêts.

Ces types de réglementation sont, en général, établis et mis en œuvre à travers trois instruments : législation de la fonction publique, législation des conflits d'intérêts et code d'éthique/de conduite. Dans nombre de pays, les codes d'éthique font l'objet d'une loi en dépit de, bien qu'en principe chaque institution devrait rédiger un code de conduite plus adapté, qui lui soit propre. En revanche, si la loi du Kenya de 2003 relative à l'éthique des personnes occupant une fonction publique⁷ régule tous les aspects d'un cadre d'éthique, y compris un code de conduite très étendu, elle comprend également l'obligation pour toutes les commissions responsables d'institutions d'État spécifiques d'établir leur propre code de conduite. Au Royaume-Uni, les fonctionnaires et les élus sont principalement réglementés par des codes de conduite.

Si le ou les mécanismes qui réglementent les conflits d'intérêt ne sont pas fondamentaux, il existe des raisons de penser que **les codes d'éthique/de conduite comme essentiels notamment pour leur adaptabilité à chaque institution**. En outre, à condition d'être formulés et approuvés de manière concertée les codes sont plus à même de promouvoir l'assimilation des valeurs du service public –, L'établissement de codes de conduite constitue d'ailleurs une obligation aux termes de l'article 8.2 de la Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption.

Il est important de noter, toutefois, qu'il n'est pas nécessaire d'adopter un code de conduite en tant que législation pour que celui-ci soit contraignant. Une méthode courante au sein de la fonction publique consiste à **faire du code de conduite une obligation contractuelle de l'agent public** ; ceci permet d'engager des procédures disciplinaires, telles que le renvoi, appliquées à titre de sanction, tout en facilitant l'adaptation du code. Dans le cas des élus, il est encore plus probable qu'un code ne soit pas inscrit dans la loi, dans la mesure où les représentants élus sont eux-mêmes des législateurs.

La plupart des cadres juridiques contiennent aussi des dispositions générales qui obligent les agents publics à éviter les conflits d'intérêts. Par exemple, la loi kenyane stipule que : « Un agent public doit mettre tout en œuvre pour éviter de se retrouver dans une position où ses intérêts personnels entrent en conflit avec ses fonctions officielles ». Concernant les élus, le Code de conduite⁸ de la Chambre des

⁷ http://www.marsgroupkenya.org/Reports/LawsandConventions/Kenya_PublicOfficer_Ethics_Act_2003.pdf

⁸ <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>

communes du Royaume Uni indique que : « Les membres doivent fonder leur conduite en tenant compte de l'intérêt public, éviter les conflits entre intérêt personnel et intérêt public et résoudre immédiatement tout conflit entre les deux, en faveur de l'intérêt public ». Ces dispositions générales sont utiles et importantes car, ni les dispositions juridiques spécifiques, ni les directives écrites, ne peuvent couvrir toutes les situations possibles. Pour le même motif, comme le décrit la section 3.2, un élément indispensable dans tout cadre d'éthique ou ensemble de règles consiste à proposer aux agents publics des directives et des concertations ad hoc.

La suite de cette section décrit les trois types de réglementations principales, en accordant une attention particulière aux différences entre les réglementations pour les fonctionnaires d'une part, et les représentants élus d'autre part.

2.2 Dispositions relatives aux interdictions/incompatibilités

Les dispositions les plus strictes relatives aux conflits d'intérêts sont l'interdiction pour les agents publics de détenir certaines charges, fonctions ou intérêts, outre leur fonction publique. Les dispositions peuvent interdire expressément les éléments suivants :

- occuper une autre fonction au sein d'un autre département du gouvernement,
- occuper une fonction à laquelle un membre de la famille de l'agent public est subordonné au sein d'un organisme gouvernemental,
- être employé dans le secteur privé,
- détenir une charge au sein de l'organe statutaire d'une entité juridique privée,
- entretenir des relations contractuelles (ex : conseil) avec une entité privée,
- détenir des participations dans des entités juridiques privées appartenant intégralement ou en partie à l'État et traiter des affaires avec le gouvernement,
- être partie dans un contrat avec le gouvernement ou un organisme gouvernemental au sein duquel l'agent public travaille, et
- accepter pendant une certaine période un emploi ou un autre intérêt dans une entité juridique avec laquelle un organisme gouvernemental est en affaire ou dans laquelle il a exercé des pouvoirs réglementaires.

Ces mesures sont énumérées sous forme synthétique. Elles peuvent être utilisées partiellement et formulées de manière plus ou moins stricte. Par exemple, les restrictions sur la détention de participations dans des sociétés privées peuvent être totales (rare), ou ne concerner que les participations dépassant un certain niveau (ex : 25 %), ou encore les participations dans des entreprises qui traitent des affaires avec le gouvernement ou un organisme gouvernemental au sein duquel l'agent public travaille. De même, il est possible d'appliquer des restrictions relatives à l'emploi après cessation de service, précisant les diverses périodes pendant lesquelles un ancien agent de la fonction publique ne pourra pas travailler pour certaines sociétés.

Compte tenu de la nécessité de disposer d'une réglementation réaliste, lorsque les législateurs déterminent les degrés de sévérité des interdictions relatives aux activités externes des agents publics, ils devraient toujours prendre en compte les circonstances spécifiques du pays en question. Ainsi, **lorsque les salaires des agents publics sont trop faibles pour leur permettre d'en vivre, il n'est pas réaliste (et il est injuste) de les empêcher d'avoir des sources de revenus externes.** La loi du Kenya de 2003 relative à l'éthique des personnes occupant une fonction publique n'interdit pas aux fonctionnaires de détenir des participations ou d'avoir d'autres intérêts dans une société privée, à moins que « détenir ces actions ou cet intérêt ne conduisent les intérêts personnels de l'agent public à

entrer en conflit avec ses fonctions officielles ». Un projet de code de conduite récemment distribué aux départements du gouvernement par la Direction de la gestion de l'administration publique du Botswana n'a pas souhaité interdire les emplois externes, mais obligerait les fonctionnaires à en demander l'autorisation au Secrétaire permanent du département.⁹ L'importance de tenir compte des contraintes du contexte local est précisée à la section 4.

Représentants élus

Il est très important de faire remarquer que les interdictions telles que celles qui sont énumérées ci-dessus sont généralement et légitimement appliquées aux fonctionnaires ou les membres du gouvernement, et dans une bien moindre mesure aux élus. Etant donné que **les membres du corps législatif sont élus pour une période limitée sans garantie de réélection, il est difficile de leur interdire d'avoir des activités ou des intérêts professionnels externes**. Néanmoins, les députés ont en principe l'interdiction de :

- Occuper une fonction dans d'autres départements du gouvernement. Cependant, il est courant quoique controversé, dans de nombreuses démocraties (en France par exemple), que les députés tiennent d'autres charges en tant qu'élus locaux, telles que conseiller municipal ou maire.
- Détenir une charge ou des intérêts dans une société qui obtient des contrats du gouvernement.
- Détenir un emploi ou d'autres intérêts qui empêchent le député d'exercer ses fonctions.

Pour les raisons déjà invoquées, plutôt que d'imposer d'autres interdictions en dehors des restrictions élémentaires, il est bien plus courant et même préférable, de mettre l'accent sur l'obligation pour les élus de déclarer les intérêts et/ou de s'auto-exclure des processus décisionnels dans lesquels ils ont un intérêt personnel. Ces obligations de déclaration et d'exclusion sont souvent étroitement liées comme nous le verrons dans les sous-sections 3-4..

2.3 Déclarations d'intérêts

Le deuxième mécanisme principal permettant de se prémunir contre les conflits d'intérêts consiste à imposer aux titulaires d'une charge publique l'obligation de déclarer leurs intérêts personnels. **Les déclarations d'intérêts sont probablement l'élément le plus important d'un cadre visant à combattre les conflits d'intérêts** : il s'agit d'un instrument fondamental de transparence qui incite aux acteurs publics à mettre de l'ordre dans leurs affaires. Cet instrument constitue une condition indispensable au bon fonctionnement des autres éléments qui composent le cadre réglementaire notamment l'exclusion de la prise de décisions et l'identification des situations de conflits d'intérêts. L'article 8.5 de la Convention des Nations Unies de lutte contre la corruption¹⁰ fait obligation aux parties à la Convention de :

« mettre en place des mesures et des systèmes faisant obligation aux agents publics de déclarer aux autorités compétentes notamment toutes activités extérieures, tout emploi, tous placements, tous avoirs et tous dons ou avantages substantiels d'où pourrait résulter un conflit d'intérêts avec leurs fonctions d'agent public ».

⁹ 'Botswana: For a Sombre - And Sober - Outlook at the Public Service', Mmegi/The Reporter (Gaborone), 5 September 2008. <http://allafrica.com/stories/200809080679.html>

¹⁰ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Ces déclarations se déclinent sous deux formes principales :

- Déclarations générales d'intérêts personnels, habituellement consignées dans un registre d'intérêts ; et
- Déclaration au cas par cas par les membres de tout intérêt éventuel dans un dossier soumis à l'examen de la législature ou d'un comité législateur, dont ils sont membres.

Il est essentiel de distinguer les déclarations de patrimoine/de revenus des déclarations d'intérêts. Le patrimoine et les revenus désignent des biens ou avantages financiers tangibles, tandis que les « intérêts » englobent un éventail plus large d'avantages, qui au moment de la déclaration n'ont peut-être pas apporté à l'agent public des bénéfices tangibles. Il s'agit par exemple de l'adhésion à une association professionnelle, mais aussi toute charge, fonction ou autre, qui expose l'agent public à certaines incitations, comme le poste occupé par un membre de sa famille.

Même dans le cas des fonctionnaires, il est impossible de les empêcher d'avoir des intérêts personnels qui, à un moment donné, feront surgir un conflit d'intérêts, en particulier si l'on tient compte du fait que les intérêts des membres de la famille (par exemple, le poste occupé par l'épouse d'un agent public) peuvent aussi être considérés, dans une certaine mesure, comme les intérêts de l'agent public. C'est pourquoi les fonctionnaires sont fréquemment obligés de déclarer leur patrimoine (et avoirs) personnels. Le plus souvent, ils ne sont tenus de le faire que de manière ad hoc, bien que les fonctionnaires au-delà d'un certain grade soient fréquemment obligés de fournir des déclarations générales de leurs avoirs et revenus. À titre d'exemple, la loi kenyane stipule qu'un agent public dont les intérêts personnels entrent en conflit avec ses fonctions officielles doit « déclarer ses intérêts personnels à son supérieur hiérarchique ou à l'entité compétente, et se conformer à toutes les directives visant à éviter le conflit... ».

Il convient de résoudre d'autres questions importantes à l'heure d'établir l'obligation de déclarer les intérêts, notamment quels grades de la fonction publique seront obligés de soumettre des déclarations, à quelle fréquence et dans quelle mesure les intérêts familiaux devront être inclus dans les déclarations. Ces questions ne forment pas le thème principal de cet article, et il est possible de trouver des conseils utiles ailleurs.¹¹ L'auteur souhaite ici insister sur deux points clés :

- Il est important de **définir de manière suffisamment stricte les titulaires d'une fonction publique qui auront obligation à soumettre des déclarations pour n'inclure que les agents dotés de pouvoirs décisionnels majeurs** et assurer une mise en œuvre aisée.. Il serait envisageable de circonscrire les obligations de déclaration aux chefs de services ou de départements ainsi que tous les fonctionnaires d'autorité. Bon nombre des dispositifs législatifs relatifs aux conflits d'intérêts, notamment ceux rédigés pour répondre aux pressions des organisations internationales, tentent d'englober l'ensemble des fonctionnaires. Or, généralement, et parfois délibérément, cette situation se traduit par une mise en œuvre et une application limitées ou inexistantes.
- Il convient de définir avec attention les seuils de déclaration des intérêts financiers – à savoir, la valeur ou l'étendue de certains types d'intérêts à partir desquelles ils doivent être déclarés. En cas contraire, les déclarations ainsi que la surveillance et l'application s'y afférant constitueront pour les agents publics un fardeau de plus en plus lourd et inutile.

¹¹ Voir à titre d'exemple G. Carney, *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International Working Paper, 1998.

Représentants élus

Depuis le début des années 90, les parlements de plusieurs pays font obligation aux élus de déclarer leurs intérêts personnels afin d'accroître la transparence de leur conduite. Certains parlements ont créé des registres d'intérêts généraux, dans lesquels les membres sont tenus de consigner une liste d'« intérêts susceptibles d'inscription ». Comme exemple type, on peut citer le cas de l'Afrique du Sud, où les parlementaires doivent, en vertu de leur code de conduite, inscrire dans le registre les éléments suivants¹² :

- actions et autres intérêts financiers dans des sociétés et autres entités commerciales,
- emploi rémunéré en dehors du Parlement,
- postes de direction et partenariats,
- activités de conseil,
- parrainages,
- dons et invitations émanant d'une source autre qu'un membre de la famille ou un conjoint,
- tout autre avantage d'origine matérielle,
- déplacements à l'étranger (autre que les visites personnelles payées par le député, visites d'affaires payées sans lien avec le rôle du député en tant que représentant et agent public et visites formelles payées par l'État ou le parti du député),
- acquisition de terrains, propriétés et autres intérêts, et
- pensions et retraite.

Ensuite, ces catégories sont décrites plus en détail dans la section 7 du code sud-africain, y compris les seuils financiers (le montant d'un intérêt à partir duquel la déclaration devient obligatoire).

En Inde, le Conseil des États (la chambre haute) demande à ses membres d'inscrire une liste d'intérêts au registre d'intérêts des membres ; celle-ci est plus courte et se présente comme suit : postes de directeur rémunérés, activité régulière rémunérée, participations conférant un certain niveau de contrôle, services de conseil rémunérés et engagements professionnels.¹³ Le Conseil des États impose également à ses membres – de manière précise – de déclarer tous leurs biens mobiliers et immobiliers.

Comme il sera souligné dans la section 3.1, il est essentiel que les élus reçoivent des lignes directrices définissant exactement quels types d'intérêts doivent être déclarés, tout seuil financier au-dessous duquel un élément particulier de revenus ou de biens ne doit pas être déclaré, etc. Un des meilleurs exemples de ces lignes directrices se trouve dans le code de conduite de la Chambre des communes du Royaume-Uni.¹⁴ Les appareils législatifs peuvent également fournir des formulaires détaillés que leurs membres sont tenus de remplir (comme au sein du Conseil des États indien cité ci-dessus), mais tant qu'un personnel spécialisé n'administre pas le registre d'intérêts, **les formulaires sont moins importants que les lignes directrices** et ne doivent surtout pas s'y substituer.

¹² Parlement de la République d'Afrique du Sud, Code de conduite à l'intention de l'Assemblée et des membres permanents du Conseil, section 6 http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=83

¹³ Formulaire de déclaration d'intérêt pour les membres du Rajya Sabha http://164.100.24.167/template/mem_interest.pdf

¹⁴ Code de conduite de la Chambre des communes ainsi que le guide sur les règles relatives à la conduite des députés, section 1. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>

En outre, ces appareils législatifs et d'autres font obligation à leurs membres de déclarer les intérêts de manière ad hoc. Un député sud-africain doit :

*déclarer tout intérêt personnel ou privé, financier ou commercial, que ce député ou tout conjoint, compagnon ou partenaire commercial est susceptible de détenir dans un dossier examiné par une commission mixte, un comité ou une autre assemblée parlementaire dont le député est membre...*¹⁵

Le règlement intérieur et les règles de conduite du Conseil des États indien stipule que :

*chaque fois qu'un membre a un intérêt personnel ou financier spécifique (direct ou indirect) dans un dossier soumis à l'examen du Conseil ou d'une Commission, il doit déclarer la nature de cet intérêt nonobstant toute inscription de ses intérêts au registre...*¹⁶

Les registres d'intérêts des membres définissent plus ou moins clairement *quels* intérêts devraient être déclarés. Néanmoins, **il est préférable d'inclure une disposition les obligeant à consigner d'autres intérêts pertinents** qui ne seraient pas couverts par la classification formelle. Le code britannique – qui définit la liste d'intérêts avec encore plus de précision que le code sud-africain ou indien, stipule également que « les Députés sont chargés de divulguer leurs intérêts intégralement, et s'ils ont des intérêts pertinents qui ne sont pas couverts par l'une ou l'autre des catégories définies, ils sont néanmoins tenus de les consigner ».

Il importe également de définir plus clairement dans quelles circonstances exactes un intérêt doit faire l'objet d'une déclaration ad hoc dans un cas particulier. En vue de guider les députés sur le moment où il convient de déclarer un intérêt, les lignes directrices de la Chambre des communes du Royaume-Uni fournit une règle empirique utile qu'il est envisageable d'adopter ailleurs : « [Un] intérêt financier doit être déclaré si l'on peut raisonnablement penser qu'il influence le discours, la représentation ou la communication en question. »¹⁷

Équilibrer transparence et vie privée

Tant pour les fonctionnaires que pour les élus, il convient de résoudre une problématique majeure, à savoir la mesure dans laquelle les déclarations d'intérêts doivent être publiques. **Si les avantages de la transparence sont manifestes, ils doivent être mesurés en regard du droit à la vie privée** qui constitue un principe à respecter à part entière. Il s'agit d'une problématique complexe à résoudre et le juste équilibre dépend d'une série de questions. Les directives générales suivantes peuvent contribuer à trouver le bon équilibre :

- Dans le cas des fonctionnaires, la règle devrait préciser qu'une intrusion dans la vie privée n'est justifiée que si la divulgation d'informations présente un avantage évident. En ce sens,

¹⁵ Parlement de la République d'Afrique du Sud, code de conduite, section 11. http://www.parliament.gov.za/live/content.php?Category_ID=83

¹⁶ Règle 294(1), règlement intérieur et règles de conduite du Conseil des États. http://164.100.24.167/com_ethics/ethics_main.asp

¹⁷ Code de conduite de la Chambre des communes ainsi que le guide sur les règles relatives à la conduite des députés, 2005, para. 57. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/code.pdf>. Le code stipule que « Dans tout débat ou toute procédure de la Chambre ou de ses comités ou transactions ou communications qu'un député engage avec d'autres députés ou avec des ministres ou serviteurs de la Couronne, il déclare tout intérêt ou avantage financier pertinent, quel qu'en soit la nature, qu'il soit direct ou indirect, que celui-ci a pu détenir, détient ou est susceptible de détenir ».

plus l'agent public occupe une fonction élevée, plus son pouvoir décisionnaire est grand, et plus l'argument en faveur de la divulgation des informations est fort. Concernant les agents publics de grade inférieur, un contrôle interne des déclarations devrait suffire.

- Moins l'intégrité de la réglementation interne est fiable – par exemple, la supervision des déclarations est effectuée par un service de l'administration publique – plus la divulgation d'informations doit être privilégiée.
- La publication des informations est un mécanisme important pour détecter les conflits d'intérêts. Du fait des difficultés inhérentes à garantir le respect de la réglementation, les médias et le public peuvent jouer un rôle majeur en scrutant les déclarations.
- Il est préférable de diviser les informations contenues dans les déclarations en deux parties : publique et non publique. Par exemple, les déclarations d'avoirs des agents publics canadiens comportent d'une part, une partie dédiée aux avoirs exemptés qui ne font pas l'objet d'une déclaration publique (un bien à usage privé ou de nature non commerciale, tel qu'une maison familiale) et d'autre part, les avoirs divulgués au public, définis comme des « biens dont la valeur peut être affectée directement ou indirectement par des décisions ou politiques du gouvernement ». Dans le cas des élus, en Afrique du Sud, la déclaration des biens des députés est mise à la disposition du public, mais la valeur de ces biens et les détails des biens des membres de la famille ne le sont pas.¹⁸

Conséquences de la divulgation

Une fois les intérêts divulgués, il convient de se demander quelles en sont les conséquences. Il existe trois possibilités :¹⁹

- permettre à la procédure ou au dossier de suivre son cours normalement, en supposant que la transparence est un mécanisme suffisant pour prévenir la corruption,
- demander à un supérieur hiérarchique ou une entité compétente de prendre une décision sur la participation ou non de l'agent dans ce dossier, ou
- exiger de l'agent public qu'il se retire du dossier.

Les deux dernières possibilités sont abordées dans la section suivante.

2.4 Exclusion des processus décisionnels

Les déclarations d'intérêts ad hoc – à savoir les déclarations d'intérêts qui influencent ou semblent influencer un agent public dans un cas particulier – constituent le plus souvent la première étape d'un processus de résolution de conflit d'intérêts. La deuxième étape est une des deux options suivantes :

- Une décision d'un supérieur hiérarchique de l'agent public sur les moyens de résoudre le conflit, notamment en l'excluant du dossier en question (exclusion).

¹⁸ Ces deux exemples sont cités dans G. Carney, *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International Working Paper, 1998.

¹⁹ G. Carney, *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International Working Paper, 1998.

- Une obligation de l'agent de se retirer de son propre chef du dossier en question (auto-exclusion).

Au Kenya, les fonctionnaires sont tenus, en plus de signaler un conflit d'intérêts à leur supérieur hiérarchique ou à une entité compétente et de respecter les instructions données, de « s'abstenir de prendre part à toutes délibérations relatives au dossier ». La question essentielle est de savoir quelle place accorder à la décision du supérieur hiérarchique d'une part et à l'auto-exclusion d'autre part. L'auteur estime que des arguments de poids plaident en faveur d'une approche unique selon laquelle **les agents publics ont l'obligation de déclarer les intérêts, tandis que leur supérieur hiérarchique doit déterminer le mode d'action le plus approprié**. Ceci ne peut fonctionner que si, comme il le sera souligné à la section 3.1, les déclarations sont faites à un supérieur hiérarchique à l'échelon approprié (pas trop élevé) et que les supérieurs hiérarchiques sont adéquatement formés pour traiter ces questions.

Représentants élus

Dans le cas des élus, l'accent est en général mis davantage sur l'auto-exclusion de la prise de décisions. Comme le remarque Carney, dans certains corps législatifs – par exemple le Congrès des États-Unis ou les parlements canadien et australien, un député qui a un intérêt financier dans un dossier doit être exclu du vote, mais il n'est pas soumis à une déclaration d'intérêts.

En Inde, les membres du Conseil des États ne sont pas exclus des débats dans lesquels ils ont un intérêt, mais ils « ne participent à aucun débat se déroulant au sein du Conseil ou de ses comités » avant d'avoir déclaré leur intérêt dans le dossier comme l'indique la section 2.3 ci-dessus. Les législateurs sud-africains sont tenus à une obligation plus stricte : après avoir déclaré ses intérêts dans un dossier, le député doit « se retirer des débats de ce comité ou forum lorsque ce dossier est examiné, à moins que le comité ou forum décide que l'intérêt du député est mineur ou non pertinent ».

Déterminer si les agents publics doivent, outre l'obligation de déclarer un intérêt dans un dossier, s'exclure eux-mêmes de toute participation à un débat concernant ledit dossier est une question à laquelle il convient de répondre uniquement après une analyse fine du contexte local et, plus important encore, après concertation avec les législateurs eux-mêmes. Deux problématiques ou questions cruciales méritent d'être soulevées ici.

La première est qu'il se peut, comme il est souvent avancé, que dans la mesure où les députés sont redevables envers les électeurs, la divulgation des intérêts (y compris sur une base ad hoc) soit un mécanisme suffisant pour se prémunir contre les conflits d'intérêts. Selon cet argument, si la conduite des députés et les raisons affectant cette conduite sont publiques, alors il est sans doute du ressort des électeurs de se prononcer sur celle-ci. Cependant, cet argument pose deux problèmes majeurs. Premièrement, on peut se demander dans quelle mesure les électeurs sont informés de la conduite des députés, et cela même dans un pays doté de médias professionnels de grande qualité. Deuxièmement, **la mesure dans laquelle chaque député est redevable envers ses électeurs dépend fortement du système électoral : par exemple, les systèmes fondés sur des listes de partis suppriment cette redevabilité directe.**

Ainsi, un certain degré d'auto-exclusion des députés des débats dans lesquels ils ont un intérêt financier direct semble constituer une composante raisonnable et efficace du cadre d'éthique d'un appareil législatif. Il est, cependant, indispensable de garantir que la définition d'un intérêt pertinent soit suffisamment stricte. Il est notamment important que l'acceptation du terme « intérêt » ne soit pas trop large au point d'y inclure l'intérêt électoral du député – l'obligeant de ce fait à s'exclure d'un vote sur un projet de loi prévoyant l'octroi de subventions, dont bénéficierait directement une industrie de sa circonscription. Là encore, il semble utile de ne déclarer qu'un intérêt restreint comme c'est le cas au Royaume-Uni. Carney cite l'exemple d'un député qui est aussi producteur laitier : aux termes du

code britannique, le député a le droit de voter sur une législation dont tous les producteurs laitiers de sa circonscription bénéficieraient, mais pas sur une législation dont seule son exploitation bénéficierait.²⁰ Si l'exclusion était appliquée au premier cas cité, ceci empêcherait le député d'exercer sa fonction représentative.

2.5 Membres du gouvernement : interdictions, déclarations et exclusion

Comme déjà mentionné à la section 1.4, étant donné l'importance de leur charge, en termes de pouvoir mais aussi concernant le potentiel qu'ils détiennent d'augmenter ou de saper la confiance des usagers dans la politique, les membres du gouvernement devraient être régis par une réglementation stricte dans l'ensemble des trois domaines présentés dans cette section. Néanmoins, pour des raisons évoquées à la section 4.2, dans certains pays, il n'est peut-être pas possible d'un point de vue politique de restreindre trop strictement la détention d'intérêts externes (de nature commerciale par exemple). Dans de tels contextes :

- Il est d'autant plus crucial d'exiger des ministres des déclarations d'intérêts à la fois générales et ad hoc.
- Les ministres doivent être régis par une réglementation stricte non seulement pour déclarer des intérêts susceptibles d'affecter ou qui semblent affecter leur jugement dans un dossier particulier, mais aussi leur permettre de auto-exclure d'une participation dans ledit dossier.

²⁰ G. Carney, *Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials*, Transparency International Working Paper, 1998.

3. Mise en œuvre et application

La section 2 décrit les types de réglementation qui peuvent être utilisés pour lutter contre le problème des conflits d'intérêts. Le choix du type de réglementation en fonction de la catégorie d'agent public est de la plus haute importance, et la section 2 a porté en particulier sur les réglementations appropriées pour les élus. Qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des élus, il est essentiel de connaître **ce qui est nécessaire pour mettre en œuvre et appliquer un ensemble donné de réglementations dans la pratique**. Les lois relatives aux conflits d'intérêts ou les codes de conduite sont trop souvent adoptés sans dispositions, ou avec des dispositions inappropriées, relatives à leur mise en œuvre et application.

Cette section présente brièvement des questions qui revêtent une importance particulière pour la mise en œuvre et l'application d'un cadre visant à prévenir et combattre les conflits d'intérêts, notamment en ce qui concerne les élus. Heureusement, les difficultés de mise en œuvre dans le cas des élus sont moins sérieuses que dans le cas des fonctionnaires, étant donné le nombre limité d'élus impliqués et les plus grandes incitations qu'ils ont de s'autoréguler efficacement ou de prétendre s'autoréguler.

Tout cadre visant à réglementer les conflits d'intérêts requiert les éléments suivants afin de garantir l'efficacité de sa mise en œuvre.

3.1 Une procédure de déclaration d'intérêts efficace

La section 2.3 a démontré l'importance capitale des déclarations d'intérêts dans un cadre visant à réglementer les conflits d'intérêts. Pour que les déclarations d'intérêts soient efficaces dans la pratique, il est crucial de bien concevoir la procédure relative à ces déclarations. À cette fin, il convient de mettre en place les éléments suivants :

- Comme l'a souligné la section 2.3, il importe de fournir des lignes directrices aux agents de la fonction publique et aux représentants élus décrivant précisément quels types d'intérêts doivent être déclarés.
- Il est essentiel de soumettre des déclarations au niveau approprié (ou éventuellement de faire des déclarations verbales dans le cas de déclarations ad hoc). Par exemple, il n'est pas recommandé de nommer le dirigeant d'une institution en tant que destinataire de ces déclarations car cela risque de le surcharger et aussi de faire de ces déclarations une expérience plus traumatisante que nécessaire pour les agents publics. De même, nommer une personne de grade trop bas risque de poser des difficultés, notamment en terme de formation, si celle-ci est tenue de contrôler les soumissions de déclarations. **Le destinataire des déclarations doit être soit un supérieur hiérarchique qui n'est pas trop éloigné de l'agent public mais qui dispose d'une autorité suffisante, comme un responsable des questions de déontologie** comme le souligne la sous-section suivante.

Représentants élus

Au sein du corps législatif, il est d'autant plus difficile d'attribuer la responsabilité de collecter les déclarations du fait que, presque par définition, il n'existe pas de hiérarchie parmi les députés. La responsabilité de collecter et traiter les déclarations d'intérêts peut être attribuée à un organisme extérieur (par exemple, un bureau anti-corruption), mais une approche privilégiée est d'attribuer cette responsabilité à un comité parlementaire d'éthique (comme c'est le cas dans le Conseil des États en

Inde) ou à un membre du personnel du parlement ou commissaire, désigné à cet effet (voir la section suivante). L'auteur estime que de par la nature de la souveraineté parlementaire, le fait d'attribuer de telles responsabilités à un organisme extérieur au parlement est problématique et pourrait entraîner un harcèlement du parlement par le pouvoir exécutif. En outre, si ce système permet de garantir l'indépendance de la supervision, il peut également augmenter la probabilité d'un manque de coopération des députés. Par conséquent, l'autorégulation est sans doute préférable. Pour les motifs énoncés ci-dessous à la sous-section 2, la meilleure solution est, semble-t-il, de désigner un commissaire indépendant pour superviser le cadre d'éthique.

3.2 Existence de personnels dédiés à la mise en œuvre d'un cadre d'éthique

Bien que la responsabilité initiale de mise en œuvre et de supervision d'une conduite éthique incombe à des superviseurs ou chefs de services/départements ordinaires, il est essentiel de nommer un membre du personnel à plein temps en tant que responsable des règles d'éthique professionnelle si l'on souhaite qu'un cadre d'éthique soit mis en place de manière appropriée. Et ceci pour la simple et bonne raison que **la mise en œuvre à l'échelle d'une agence est un travail à plein temps** pour au moins une personne, et comprend ce qui suit :

- Gérer des plaintes de non-respect des normes d'éthique ou du code de conduite.
- Dispenser une formation aux superviseurs et autres agents publics ordinaires au sein de l'institution.
- Prodiguer des conseils en réponse aux questions sur les conflits d'intérêts ou d'autres questions d'éthique.
- Coordonner les autres éléments d'un cadre d'éthique qui dépasseraient la seule résolution des conflits d'intérêts.²¹

Il est évident que dans le cadre de la réglementation de la fonction publique, outre des personnels dédiés au sein de chaque institution d'État, une entité centrale – telle que la Commission de la fonction publique en Afrique du Sud – devrait assumer la responsabilité de l'ensemble du cadre d'éthique. Cette entité sera souvent chargée d'accomplir une série de tâches, telles que le traitement des déclarations générales des fonctionnaires, la gestion des appels de décisions à l'encontre des fonctionnaires et la fourniture de conseil en matière de formation aux responsables des questions d'éthique professionnelle. Il convient de noter ici que l'expérience de l'Afrique du Sud suggère que la responsabilité de supervision des déclarations devrait être décentralisée vers l'échelle ministérielle, étant donné le fardeau qu'elle constitue pour le Comité des normes professionnelles (voir section 3.3).

Représentants élus

En dépit de la taille limitée des appareils législatifs par rapport aux institutions gouvernementales, l'expérience suggère que la mise en place d'un haut fonctionnaire de métier permanent au sein de l'entité responsable des questions d'éthique peut assurer la mise en œuvre d'un cadre d'éthique parlementaire. **Le fait de limiter la responsabilité de la mise en œuvre à un comité parlementaire**

²¹ Un bon exemple d'approche globale est la Directive du gouvernement fédéral allemand de 2004 sur la prévention de la corruption dans l'administration fédérale, disponible sur : http://www.unodc.org/pdf/corruption/best_practice_ger_directive%20.pdf

augmente le risque que les débats concernant les violations de normes d'éthique ne se politisent ou soient perçus comme reposant sur des motivations politiques.²² Une meilleure approche serait d'assigner la fonction de supervision initiale à un commissaire dont les conseils et conclusions permettraient à une commission parlementaire de prendre des décisions. Par exemple, la Chambre des communes du Royaume-Uni a adopté un tel modèle qui consiste à nommer un Commissaire à l'éthique. Celui-ci²³ est chargé de :

- superviser le registre d'intérêts des membres,
- fournir, à titre confidentiel, des conseils aux députés et au Comité des normes et privilèges sur l'interprétation du code de conduite et du guide sur les règles relatives à la conduite des députés,
- définir des orientations et dispenser une formation aux députés,
- surveiller le fonctionnement du code de conduite et soumettre au Comité des amendements éventuels dudit code le cas échéant, et
- recevoir et enquêter sur les plaintes relatives aux infractions présumées au code et au guide commises par les députés, et transmettre les conclusions au Comité.

Le Comité des normes et privilèges peut alors prendre sa décision, il peut ainsi imposer des sanctions aux députés qui ont bafoué le code de conduite.

3.3 Capacités suffisantes pour les entités ou agents publics chargés de la supervision et de l'application des règles

La section 2 a dépeint l'importance que revêt la conception des réglementations relatives aux conflits d'intérêts – et notamment l'obligation de déclarer les intérêts – pour qu'elles se concentrent sur les agents publics et les intérêts les plus pertinents. Dans le cas de la réglementation relative aux conflits d'intérêts de la fonction publique en particulier, les réglementations bien ciblées peuvent aussi engendrer des centaines, voire des milliers de déclarations d'agents publics. **C'est pourquoi il est indispensable que l'entité responsable de la mise en œuvre des règles d'éthique applicables à la fonction publique soit dotée de capacités suffisantes pour accomplir cette tâche.**

Un exemple classique où tel n'a pas été le cas est l'Afrique du Sud. En effet, selon un rapport de 2004 de la Commission de l'administration publique, chargée de recevoir et contrôler les déclarations financières d'environ 4300 agents publics, celle-ci ne disposait que d'une seule personne pour s'acquitter de l'ensemble du processus.²⁴

Le problème de l'insuffisance des capacités est sans doute moins grave dans le cas des élus, à moins que l'entité responsable du traitement des déclarations d'intérêts ne soit la même que pour les fonctionnaires.

²² Tel est le cas, par exemple, de l'affaire « cash-for-questions » en Inde qui a conduit à l'exclusion de 11 membres de la Chambre des communes en 1995 : <http://www.tribuneindia.com/2005/20051224/main1.htm>

²³ http://www.parliament.uk/about_commons/pcfs.cfm

²⁴ Institute for Democracy in South Africa, "Government ethics in post-apartheid South Africa: 2003", http://www.idasa.org/countries/output/government_ethics_in_post/

3.4 Procédure efficace et sanctions proportionnées pour combattre les violations

La dernière problématique de mise en œuvre concerne l'application des sanctions dans les cas de violations de la réglementation relative aux conflits d'intérêts ou lorsque lesdites violations sont présumées ou soupçonnées. De manière générale, l'enjeu majeur de l'application des sanctions est de garantir que **les sanctions sont proportionnées à l'ampleur de la violation.**

En outre, et particulièrement pour les fonctionnaires, les procédures d'application des sanctions doivent refléter le statut juridique des dispositions relatives aux conflits d'intérêts, et préciser notamment si celles-ci sont contraignantes ou uniquement contractuelles (comme c'est le cas des codes de conduite cités à la section 2.1). Lorsqu'elles sont contraignantes, le cadre d'application des sanctions doit être défini de façon à prévoir le type de responsabilité envisagé par les dispositions en cas de violation, à savoir si la responsabilité sera uniquement d'ordre administratif/disciplinaire ou également d'ordre pénal (comme aux États-Unis par exemple, lorsque les agents publics n'ont pas soumis de déclaration d'intérêts).

Représentants élus

S'agissant des élus, l'application des sanctions est généralement plus aisée étant donné qu'un plus petit nombre de personnes sont soumises aux dispositions relatives aux conflits d'intérêt. Cependant, le fait que les conflits d'intérêts soient invariablement réglementés en interne par la législature limite l'étendue des sanctions qui peuvent être appliquées aux contrevenants, sachant que généralement l'exclusion temporaire de la législature constitue la sanction la plus sévère. La Chambre des représentants des États-Unis semble être l'exception. Ainsi, la Commission parlementaire sur les normes de conduite des agents publics impose des amendes allant jusqu'à 11,000\$ pour le non-respect délibéré de l'obligation de soumettre des informations ou la soumission d'informations erronées, la même infraction étant également considérée comme une infraction pénale, assortie d'une amende allant jusqu'à 11 000\$ et/ou une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans.²⁵

3.5 Cadre approprié de supervision et d'application de la réglementation pour les membres du gouvernement

Il est particulièrement délicat de déterminer à qui confier la tâche de superviser et faire appliquer la réglementation relative aux conflits d'intérêts dans le cas des ministres. L'expérience et le bon sens suggèrent que confier un tel rôle à une entité de la fonction publique (telle que la Commission de la fonction publique) est problématique si cette dernière est subordonnée aux ministres du gouvernement. Confier ce rôle à un organisme externe (tel qu'un bureau anti-corruption) peut également s'avérer problématique pour des raisons similaires à moins que le bureau ne soit lui-même subordonné à l'appareil législatif plutôt qu'à l'exécutif. Dans la pratique, il est probable qu'il faille accepter que les ministres soient soumis à des réglementations strictes, mais que l'application de la réglementation repose largement sur la transparence et la redevabilité politique des ministres. Au Royaume-Uni, le code de conduite ministériel²⁶ prévoit les dispositions suivantes :

²⁵ <http://ethics.house.gov/about>

²⁶

http://www.cabinetoffice.gov.uk/~media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministerial_code%20pdf.ashx

- Lors de leur prise de fonction, les ministres fournissent une liste de leurs intérêts, et notamment les intérêts financiers, à leur Secrétaire permanent. La liste sera examinée et le Ministre devra décider s'il convient de prendre des mesures pour se dessaisir de certains intérêts, en tenant compte, si nécessaire, des conseils fournis par d'autres agences gouvernementales.
- Les ministres devraient « éviter scrupuleusement tout risque de conflit d'intérêts avéré ou apparent entre leur charge ministérielle et leurs intérêts financiers privés » soit en se dessaisissant des intérêts concernés, soit en informant leurs collègues de Cabinet et se retirant d'un dossier particulier.
- Le code souligne le fait que « [Tout] exercice ou non exercice par un ministre (y compris un magistrat) d'un pouvoir juridique ou discrétionnaire, ou d'une autre influence, sur un dossier dans lequel le Ministre a un intérêt financier peut être contesté devant les tribunaux et, si cette contestation est maintenue, peut être déclaré nul. L'interprétation des conflits d'intérêts par les tribunaux est de plus en plus étroite. »

Le problème principal du cadre britannique semble être le manque d'obligation pour les ministres de déclarer publiquement leurs intérêts. Si une telle disposition devait être introduite, l'approche du Royaume-Uni pourrait être considérée comme un bon modèle à envisager ailleurs.

4. Enseignements pour la réglementation sur les conflits d'intérêts et défis pour les démocraties en transition/développement

4.1 Conseils de réglementation

Les principales leçons et recommandations pour réglementer les conflits d'intérêts décrites jusqu'à présent peuvent être synthétisées comme suit :

- Il est fondamental d'**être réaliste lors de l'établissement des réglementations**. Les agents publics (ou leurs proches) auront des intérêts externes qui peuvent potentiellement entrer en conflit avec l'intérêt public qu'ils ont la charge de défendre ; c'est notamment le cas des représentants élus. Ainsi, l'objectif de la réglementation ne doit pas être d'interdire tout intérêt susceptible de susciter un conflit d'intérêts. L'importance de rester réaliste est soulignée dans la section suivante consacrée aux démocraties moins développées.
- Les réglementations doivent être introduites de façon à permettre à ceux qui y sont soumis – qu'ils soient fonctionnaires ou représentants élus – de se les approprier. **Les réglementations assimilées nécessiteront moins de supervision** et seront plus aisément appliquées que celles qui sont imposées par le sommet.
- La mise en place d'interdictions raisonnables sur les activités externes est essentielle dans le cas des fonctionnaires. Néanmoins, **pour les élus, la réglementation doit mettre l'accent sur l'obligation de divulgation** des intérêts personnels en tant que condition d'accès à leur fonction mais aussi sur les déclarations *ad hoc* lorsqu'ils sont exposés à des intérêts qui peuvent ou semblent pouvoir influencer leur conduite.
- L'obligation de déclarer les intérêts notamment financiers, revêt une importance majeure dans la résolution des conflits d'intérêts, et elle doit être appliquée à toutes les catégories d'agents publics abordées dans cet publication. Il est toutefois fondamental de définir ces obligations de manière à **se concentrer sur les intérêts et agents publics pertinents**, et à garantir que la procédure de déclaration soit facile à utiliser. L'obligation de déclarer les intérêts doit être relativement équilibrée et tenir compte du respect de la vie privée.
- Il convient d'établir des réglementations de façon à s'assurer que les élus ne soient pas impliqués dans des dossiers qui les exposent à des conflits d'intérêts manifestes et spécifiques, bien qu'il soit très important **d'élaborer des réglementations permettant aux députés d'exercer leur fonction représentative**.
- En vue de mettre en œuvre des réglementations relatives aux conflits d'intérêts (et plus largement, un code de conduite et des règles d'éthique générales) au sein de la législature, il est conseillé de nommer un représentant permanent (commissaire), chargé de superviser le registre d'intérêts des membres, de fournir des conseils et des orientations, de traiter les plaintes et de faire rapport au comité parlementaire compétent ou au parlement.
- Il est crucial de prendre en considération les écueils de la mise en œuvre et de l'application des règles au sein de la fonction publique – notamment, lorsqu'il s'agit de déterminer le grade approprié auquel les fonctionnaires devront s'adresser et répondre, et **garantir que toute**

entité centrale chargée de la supervision dispose de capacités suffisantes pour s'en acquitter.

4.2 Défis pour les démocraties en transition/moins développées

La culture politique et d'autres facteurs de nature socioéconomique peuvent avoir un impact décisif sur le succès des tentatives spécifiques visant à réglementer les conflits d'intérêts. Compte tenu du public de U4, il convient d'identifier les défis spécifiques auxquels se heurte la réglementation relative aux conflits d'intérêts dans le contexte des démocraties moins développées, ou des démocraties en transition, qui se relèvent d'un régime autoritaire ou d'une situation de conflit. Ces leçons et défis supplémentaires sont soulignés ci-dessous.

Environnement de travail

Afin que les interdictions sur les activités externes soient légitimes, les fonctionnaires doivent être suffisamment bien payés et bénéficier d'un environnement de travail garantissant une certaine sécurité de l'emploi. Par ailleurs, cela s'applique aussi aux obligations d'exclusion des processus décisionnels. Dans la mesure où un tel environnement n'est pas en place, la réglementation relative aux conflits d'intérêts – à l'exception éventuelle des déclarations d'intérêts – ne fonctionnera pas. Lorsque les fonctionnaires ne reçoivent qu'un maigre salaire et n'ont pas la sécurité de l'emploi – une tendance dans les pays plus démunis – on ne saurait attendre d'eux qu'ils respectent les restrictions sur le travail non déclaré.

Chevauchement des élites économiques et politiques

De manière générale, les pays plus pauvres ou les pays en transition avec un passé autoritaire ou des luttes intestines sont souvent marqués par de profondes inégalités et une situation où les élites politiques et économiques se chevauchent dans une très large mesure. En principe, ces élites s'articulent autour d'un nombre limité de familles et/ou de structures tribales ou claniques. Ce contexte peut être une source de corruption généralisée et de népotisme, et susciter, entre autres, des demandes de mesures strictes visant à prévenir les conflits d'intérêts.

Si les préoccupations liées aux conséquences du chevauchement des élites sont pertinentes, les répercussions de ces élites sur les modalités de réglementation des conflits d'intérêts sont toutefois moins nettes. Par exemple, lorsque les ministres, hauts fonctionnaires ou leurs familles contrôlent les principaux secteurs d'activité d'un pays, les interdictions de détenir de tels intérêts externes sont probablement irréalistes. Ces interdictions seront ignorées ou des mécanismes seront utilisés pour les contourner. C'est notamment le cas en Azerbaïdjan, où les ministres contrôlent fréquemment des sociétés par le biais de personnes qui, elles, ne font pas l'objet des mêmes restrictions.

Dans de telles circonstances, une amélioration de la transparence de ces élites grâce à la réglementation des conflits d'intérêts est probablement ce que l'on peut espérer de mieux. Il serait plus réaliste de permettre un chevauchement entre les différentes élites à condition qu'elles divulguent leurs intérêts commerciaux ouvertement, et dans la mesure du possible, qu'elles s'abstiennent de participer à des décisions qui affectent leurs intérêts commerciaux particuliers. Le fait de reconnaître ouvertement le droit des élites à détenir des intérêts extérieurs est susceptible de les encourager à divulguer ces intérêts. Bien entendu, cela s'applique aussi aux représentants élus (députés).

Normes de conduite politique faiblement développées : besoin de consensus, d'incitations positives et d'une culture du service public

Les démocraties moins développées ou en transition sont fréquemment en proie à des litiges ou conflits concernant un grand nombre de normes de conduite politique, qui dans les démocraties plus développées recueillent en général un large consensus. Ces litiges et conflits sont souvent instrumentalisés – c'est-à-dire exploités ou maintenus à des fins politiques personnelles ou partisans – mais elles n'en sont pas moins réelles.

Malheureusement, les normes relatives aux conflits d'intérêts font aussi partie des normes contestées. Par exemple, dans de nombreux pays, l'auteur a assisté à des débats autour des scandales de corruption dans lesquels des agents publics, accusés de malfaçon, se sont défendus en faisant remarquer que bien qu'ils aient bénéficié d'un avantage personnel, cela était sans rapport avec la décision favorable qu'ils avaient pris en faveur du fournisseur de cet avantage. Ces litiges – dans ce cas, la question de savoir si la corruption est de la corruption – devraient nous mettre en garde contre l'attente d'un large consensus sur le concept plus exigeant et sophistiqué de conflit d'intérêts. La question de savoir si la classe politique et les fonctionnaires accepteront des restrictions sur la détention d'intérêts, même lorsqu'ils n'ont pas de comportement frauduleux, est loin d'être simple.

Forts de ces constats, voici quelques points qui méritent d'être soulevés :

- Un premier point qui a déjà été souligné à deux reprises dans cet article : il est particulièrement important dans les pays où les normes de conduite des agents publics sont peu développées d'**intégrer les représentants de la fonction publique dans le processus d'élaboration des règles** ou codes destinés à les réglementer.
- Dans un contexte où les normes sont peu développées, il est recommandé d'accorder une attention particulière aux éléments d'un cadre d'éthique qui **contribue à développer une culture du service public, plutôt que de concevoir un tel cadre comme « un ensemble de règles à respecter »**. Cela peut conduire à souhaiter privilégier les codes d'éthique/de conduite par rapport à une législation sur les conflits d'intérêts. Mais cela peut aussi amener à tirer des conclusions paradoxales. Par exemple, si l'objectif est de développer un *esprit de corps* permettant aux agents publics de s'identifier à leur fonction, et aux normes qui la régissent, l'autorégulation des problématiques éthiques est sans doute préférable à une réglementation imposée par une entité extérieure indépendante.
- Il est fortement conseillé d'utiliser les concepts d'éthique culturels locaux pour concevoir des codes de conduite et mécanismes similaires. Au Botswana, par exemple, le principe de *botho*, un terme setswana, a été intégré de manière formelle au récent projet de code de conduite. Bien qu'elle ne soit pas directement liée aux conflits d'intérêts ou à la corruption, l'**utilisation d'autres principes culturels locaux en vue de renforcer leur réglementation** sera probablement plus efficace qu'une simple adaptation d'un code de conduite standard, recommandé par une organisation internationale.

En résumé, en l'absence d'un large consensus sur les normes de conduite officielle des agents publics, il est fort probable qu'aucune réglementation visant à remédier aux conflits d'intérêts ne fonctionne, ou du moins, pas sans un très lourd fardeau réglementaire. Il est encore plus vraisemblable que ce dernier ne soit jamais respecté.

4.3 Aide des donateurs

Il existe plusieurs formes d'aide bilatérale entre donateurs et pays bénéficiaires visant à élaborer des mécanismes de réglementation des conflits d'intérêts. Par exemple, le National Démocratique Institute a aidé à instaurer des codes de conduite dans un certain nombre de pays, dont la Géorgie, le Kirghizstan, l'île Maurice, la Namibie, le Népal, l'Afrique du Sud et la Turquie.²⁷ Le Conseil de l'Europe a fourni des avis d'expert sur des projets de lois relatifs aux conflits d'intérêts dans le cadre de projets de lutte contre la corruption en Moldavie et en Azerbaïdjan. En Azerbaïdjan, il a également dispensé des formations à la Commission de la fonction publique sur la mise en œuvre de la loi nationale sur les Règles de conduite éthique des agents de la fonction publique, qui traite, entre autres, des problèmes de conflits d'intérêts.

Les efforts des donateurs dans le domaine des conflits d'intérêts et des codes de conduite destinés aux agents publics devraient se multiplier à l'avenir à mesure que les pays se trouveront confrontés à leur obligation, aux termes de la Convention des Nations Unies contre la corruption, d'instituer des déclarations d'intérêts pour les agents publics (y compris les représentants élus) et des codes de conduite. Si cet article n'a pas abordé le rôle des donateurs en détail, il est important, néanmoins, de signaler la nécessité pour les donateurs de tenir compte de trois enseignements tirés des constats de cet article.

- Premièrement, les obligations stipulées dans la Convention des Nations Unies contre la corruption ne font pas de distinction entre les élus et les fonctionnaires. **Il est essentiel d'adapter les réglementations relatives aux conflits d'intérêts et à l'éthique différentes catégories de titulaires de charge publique** et d'encourager activement cette distinction.
- Deuxièmement, si l'on considère l'expérience acquise par les États membres du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre de leurs obligations de réglementer les conflits d'intérêts, il est également **essentiel pour les donateurs d'éviter d'imposer un modèle réglementaire** qui ne tient pas compte des contextes locaux. Autrement, les pays sont susceptibles d'adopter ces modèles pour satisfaire la communauté internationale sur le papier, sans réelle tentative de mettre en œuvre les réglementations.
- Troisièmement, l'aide visant à prévenir et réglementer les conflits d'intérêts ne devrait pas se contenter de la rédaction de réglementations sur les conflits d'intérêts ou de codes de conduite. En fonction des circonstances locales, **les donateurs peuvent potentiellement se lancer dans une multitude d'activités essentielles**. Ils peuvent ainsi aider à instaurer une réforme élémentaire de la fonction publique, par exemple pour garantir que les fonctionnaires soient suffisamment rémunérés en vue de permettre l'application de la réglementation relative aux conflits d'intérêts, aider l'organisme de réglementation de la fonction publique à mettre en œuvre des réglementations telles que les codes de conduite et les réglementations sur les conflits d'intérêts, former les ONG ou journalistes pour leur permettre d'interpréter et de surveiller les déclarations d'intérêts des agents publics, etc.

²⁷ <http://www.ndi.org/global/gov/programsgov/ethicsgov.asp>

5. Conclusion

Nous avons tenté d'éclaircir la notion de conflit d'intérêts, et partant d'une bonne compréhension de cette notion, de mettre en exergue les objectifs de la réglementation des conflits d'intérêts et les moyens et mécanismes dont nous disposons à cet effet. Même dans les démocraties avancées, la réglementation est loin d'être simple et requiert une certaine dose de réalisme. La leçon principale est qu'elle doit rester simple, claire et adaptée aux contextes spécifiques, et conçue en vue d'inciter les agents publics à s'identifier aux normes de conduite auxquelles ils sont soumis, plutôt que de se borner à les respecter. Dans les démocraties pauvres, moins développées ou en transition, les défis de la réglementation sont bien plus ambitieux. En effet, bien que les objectifs en matière de réglementation demeurent semblables, les moyens de les atteindre devront être modifiés considérablement en fonction des circonstances locales.

U4 Anti-Corruption Resource Centre
Chr. Michelsen Institute (CMI)
Téléphone: +47 47 93 80 00
Fax: +47 47 93 80 01
u4@u4.no
www.U4.no

P.O.Box 6033 Bedriftssenteret
N-5892 Bergen, Norway
Adresse:
Jekteviksbakken 31, Bergen

Cette publication est disponible sur notre site:
<http://www.u4.no/publications-2-fr-FR/>

MOTS CLES:

Vecteurs internationaux de la corruption
Mouvements illicites de capitaux
Blanchiment d'argent
Corruption politique

Photo de couverture:
Christopher Isherwood
isherwoodchris sur flickr.com

Quels liens y a-t-il entre les flux financiers illicites et la corruption ? Comment la lutte contre la circulation de capitaux illégaux peut-elle servir le combat contre la corruption ? Autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre ici. Après une clarification de la terminologie employée dans ce rapport, nous évaluerons l'ampleur de l'impact des flux financiers illicites et passerons en revue les techniques de blanchiment d'argent les plus employées (et plus particulièrement le blanchiment de fonds issus de la corruption). Enfin, nous procéderons à une analyse critique des politiques en vigueur en matière de lutte contre les transferts de fonds illégaux. Alors que le consensus autour de la déréglementation des marchés financiers mondiaux s'effrite, ce rapport a vocation à alimenter le débat né de la crise financière actuelle. Les méthodes de lutte contre les flux financiers illicites doivent être totalement repensées : elles doivent être étayées par des données concrètes et prendre en considération les coûts et les bénéfices induits par les stratégies politiques envisagées. Elles doivent d'une part être dissociées des politiques de lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC) et, d'autre part, intégrer d'autres stratégies contre les transferts de fonds illégaux – y compris les réformes de bonne gouvernance, qui constituent des instruments de lutte contre la corruption, donc contre les flux financiers illicites. Par ailleurs, il conviendrait que les pays riches protégeant actuellement les paradis bancaires ou les revenus de la grande corruption manifestent leur volonté de s'associer à ces réformes.