

Exposé préparé au 4e colloque sur  
**« la démocratie, la citoyenneté et la transparence »**  
Alger, du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 2006

# **Aborder la question de la corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité**

**Mark Pyman**

Responsable du projet de défense  
Transparency International (R-U)



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL**

## **Sommaire**

1. Introduction
2. Pourquoi aborder la question
3. La corruption de la défense dans les pays en voie de développement
4. La corruption de la défense dans les pays fortement industrialisés.
5. Le projet de travail de TI en défense : quatre sphères d'activité
6. Un outil spécifique : les « pactes d'intégrité » en matière de défense.
7. Un deuxième outil spécifique : surveillance de l'intégrité des institutions de défense
8. Étapes à venir

## Résumé

Le secteur de la défense et de la sécurité demeure l'un des secteurs les moins réformés de la gouvernance du secteur public. Dans plusieurs pays, ce secteur est toujours dissimulé sous le voile du secret et des restes de la Guerre froide et de l'ère coloniale. Tout ceci commence maintenant à changer.

Un nombre croissant de gouvernements sont de plus en plus transparents en matière de défense et de sécurité. La corruption dans le milieu de la défense est manifestement dommageable pour la nation : du matériel inutile est acheté, du matériel essentiel ne fonctionne pas comme prévu, et les pots-de-vin augmentent le coût total des achats. De plus, les preuves d'une corruption étendue de la défense abaissent le respect du public pour les services armés. Les ministres réformistes de nombreux pays travaillent activement à réformer les institutions de défense et de sécurité. Dans le monde actuel d'interdépendance – pour le pétrole et pour le gaz par exemple – et soumis à la menace terroriste, aucun système de coopération internationale ne fonctionnera si les éléments nationaux sont corrompus.

*Transparency International*, grâce à son équipe travaillant sur la défense, basée au Royaume-Uni et collaborant avec d'autres divisions, est engagé auprès de ministères de la Défense partout autour du monde ainsi qu'auprès de multinationales spécialisées en défense afin de renforcer les mesures anticorruption. Cet exposé explique le sujet et décrit notre travail en cours.

Nous trouvons également que le milieu corporatif change considérablement. Il y a moins de dix ans, il était tout à fait commun pour les compagnies de défense de s'attendre à verser des pots-de-vin aux acheteurs. Depuis les cinq dernières années, les compagnies de défense et les gouvernements qui les supportent sont montrés plus prêts à travailler de paire afin de combattre la corruption. Nous oeuvrons de concert avec eux afin de mener cette lutte à terme.

Nous croyons que cela est réaliste et primordial pour les Organisations de la société civile (OSC) de jouer un rôle actif et constructif au sein de la gouvernance de la défense. Cela est vrai autant en ce qui concerne les pays hautement industrialisés que les pays en voie de développement. Une bonne gouvernance de la défense et la sécurité nationale est nécessaire non pas seulement pour la défense elle-même, mais aussi en tant que pilier de développement d'un pays et pour augmenter la confiance des citoyens envers leur gouvernement. L'armée devrait être en position d'introduire cette transparence.

## 1. Introduction

M. le Président, Invités distingués, Mesdames, Messieurs,

Je suis honoré d'être avec vous aujourd'hui et de participer à la 4<sup>e</sup> édition de cet important colloque portant sur la Démocratie, la Citoyenneté, et la Transparence. Le sujet dont je vais traiter avec vous, dans ce colloque, est celui de la transparence en matière de défense et de sécurité. Il est important pour votre nation et pour la communauté des nations, aujourd'hui si petite, de s'occuper du risque de corruption dans ces domaines.

Avant d'entamer le thème de la défense, laissez-moi vous exposer pourquoi je lutte contre la corruption. J'ai travaillé dans le passé pour une importante compagnie pétrolière. J'étais le directeur financier de la compagnie dans plusieurs pays, incluant les pays d'Afrique de l'Ouest, la Chine et Hong Kong. À ce titre, je devais souvent faire face au risque de corruption. Laissez-moi mentionner quelques exemples à cet égard :

- Un ministre du gouvernement demande que les droits pétroliers soient versés dans un compte spécial ;
- Un directeur des ventes de notre compagnie offre l'éducation à l'étranger gratuitement pour les enfants d'un client important ;
- Un agent du fisc haut placé au sein du gouvernement impose des taxes illégales à la compagnie à moins de le soudoyer (de lui faire de généreux pots-de-vin);
- Il y a un cartel de fournisseurs qui oblige ma compagnie à payer de l'équipement à des prix extraordinairement élevés.

Je croyais être une personne honnête et je voulais le demeurer. Cette situation me préoccupait donc grandement. Pouvais-je éviter de payer des pots-de-vin ? Si j'évitais de le faire, la compagnie me supporterait-elle, ou me punirait-elle ? Importait-il vraiment que je les paye ?

Suite à mon expérience, j'ai appris plusieurs leçons. Ce sont des leçons élémentaires et simples, mais néanmoins importantes :

- En tant qu'individu, vous ne pouvez changer tout un système à moins d'être un surhomme !
- Si la direction de votre organisation souhaite une réforme, les comportements quotidiens peuvent se modifier rapidement ;
- Vous pouvez gérer les risques de corruption. Parfois, il suffit de dire « Non ». Dans d'autres cas, vous devez vous montrer plus subtile. Avoir recours aux organisations de la société civile est un exemple.

Je travaille maintenant dans le secteur de la défense avec *Transparency International* depuis trois ans. Je dirige une équipe spéciale qui s'est engagée à réduire internationalement la corruption de la défense. Notre équipe est constituée de six membres ayant une expérience dans les domaines de la passation de marché, de la finance, et du haut commandement militaire. Notre équipe est subventionnée par le gouvernement britannique et par le gouvernement suédois.

Mesdames, Messieurs, le français n'est pas ma langue maternelle. Je sollicite votre patience et votre gentillesse si je m'exprime de façon médiocre ou inexacte durant cet exposé.

## Transparency International

Plusieurs parmi vous connaissez cette remarquable organisation qu'est *Transparency International*, « TI » pour abrégé. Pour ceux qui sont moins familiers avec l'organisation, permettez-moi d'en faire une brève présentation. TI est une organisation indépendante à but non lucratif et la plus grande organisation de la société civile consacrée à la lutte contre la corruption. Notre organisation fut fondée par d'anciens fonctionnaires de la Banque mondiale

« Nous réitérons nos engagements dans les idéaux qui ont inspiré l'œuvre de *Transparency International*, et exprimons notre pleine confiance et notre empressement à travailler ensemble à combattre la corruption au Mexique, et à travers le monde. »

**Vincente Fox, Président du Mexique**

qui, mécontents de voir le financement des pays défavorisés détourné vers les paradis fiscaux, et ce, à une époque durant laquelle la Banque mondiale était incapable ou indisposée à agir pour contrer la corruption, ont démissionné et fondé TI. Notre approche est constructive et non partisane sur le plan politique. Nous favorisons la mise en place de moyens permettant de réduire la corruption, de limiter les malversations, et de renforcer les institutions. Ainsi, il s'agit de façonner de meilleures sociétés plus sécuritaires pour les citoyens. Nous travaillons en coopération avec les compagnies et les gouvernements, de même qu'avec les organisations internationales dans le but d'instaurer des mesures pratiques et constructives qui s'attaquent à la corruption. Notre organisation comporte des chapitres dans une centaine de pays, incluant la plupart des membres de l'OTAN.

### **Contribuer de manière crédible : organisation de la société civile doublée d'une expertise en défense**

Nous avons dû faire appel à divers champs de compétences afin de contribuer significativement au domaine de la défense. Ce champ d'expertise comporte : des gens expérimentés dans les achats de grande échelle, qui nous ont procuré une expertise en matière de passation de marché, de même que des personnes indépendantes ayant une expérience militaire, et ce, à la fois dans le processus décisionnel et au niveau de l'aspect technique du service mis en appel d'offres. Finalement, pour répondre au fondement de la vocation de TI, nous avons eu besoin d'expertise en matière de potentiel de corruption au sein des procédures gouvernementales et légales, une expertise en matière d'engagement régional des organisations de la société civile et une expertise en contrôle des procédures à teneur politique tel que dans le cas d'une soumission majeure.

La capacité de réunir des personnes compétentes, expérimentées et indépendantes dans le domaine de la passation de marché et dans celui de la défense est fondamentale à ce projet. Les gouvernements sont, à juste titre, méfiants des « experts » en défense. En général, les compagnies de défense ou les pays exportateurs d'armes, ayant un intérêt commercial national certain, payent directement ou indirectement ces experts. Le monde de la « défense » en est souvent un bien petit, et ce, dans n'importe quel pays.

J'espère que le modèle que nous sommes en train de développer – celui d'un partenariat solide appuyé sur la connaissance approfondie d'une organisation régionale de la société civile, l'équipe centrale TI sur la défense, et la présence régionale d'un contrôleur indépendant respecté pour les achats – signifie que nous – et d'autres – serons efficaces auprès des gouvernements et des compagnies pour enrayer le risque de corruption de la défense.

## 2. Pourquoi aborder la question du risque de corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité ?

Pour quelle raison TI s'intéresse à vaincre la corruption au sein de la défense et de la sécurité, vous demanderez-vous ? La raison pure et simple est qu'il a été reconnu depuis longtemps que le secteur de l'armement est l'un des secteurs qui paient les plus gros pots-de-vin. S'il demeure difficile de quantifier précisément les coûts liés à la corruption, le Département du Commerce des États-Unis estime que la corruption dans le commerce de l'armement équivaut approximativement à 50% de toutes les malversations à l'échelle mondiale, et ce, malgré le fait que la valeur de toutes les armes vendues annuellement n'excède pas 1% du commerce mondial.<sup>1</sup> L'indice de Corruption des Pays exportateurs de *Transparency International* (Bribe Payers Index) de 2002 classe l'industrie de l'armement comme étant la deuxième industrie la plus susceptible d'engager des pots-de-vin.

Ceci est une réponse percutante et il s'avère important pour TI de porter son attention sur l'armement, aussi bien que sur le pétrole, la construction et sur les contrats publics. Il y a d'autres réponses intéressantes par ailleurs. Je vais vous en énumérer quelques-unes :

1. **Réforme du Ministère de la Défense** : Dans notre équipe, nous avons le privilège de rencontrer des ministres et des fonctionnaires haut placés de la défense provenant de plusieurs pays. Dans les plus petits états, ces personnes sont bien conscientes que le milieu fermé et corrompu de la défense est notamment une conséquence historique de la Guerre froide et des guerres coloniales. De nombreux ministres reconnaissent désormais que cette situation est un véritable problème. Des ministères se procurent des choses dont ils n'ont pas besoin. Ils dilapident des millions de dollars sur des produits de mauvaise qualité. Ils gaspillent aussi des millions de dollars en pots-de-vin. Cette philosophie au sein de la tête des organisations spécialisées en défense est centrée sur le gain personnel, et non pas à la prise en charge de problèmes épineux liés à la sécurité du pays.
2. **La défense devenue un abri pour la corruption** : Certains pays ont fait un effort considérable pour lutter contre la corruption au sein de l'état. Cela peut bien souvent s'avérer une grande réussite. Toutefois, il en résulte parfois que la corruption est déplacée vers des secteurs qui n'ont pas encore été réformés. La défense fait couramment partie de ces secteurs non réformés, comme une citation (en page suivante) de John Githongo l'illustre. Le dernier scandale sur lequel John Githongo a fait enquête avant d'être démis de ses fonctions, traitait d'un contrat de défense pour un navire de la marine.
3. **Menaces à la sécurité internationale** : Dans un monde caractérisé par une collaboration accrue entre les nations pour lutter contre le fanatisme et les attaques terroristes, il est d'autant plus important que la défense et les capacités antiterroristes d'un gouvernement soient efficaces et dépourvues de corruption. On reconnaît maintenant qu'une faible sécurité des citoyens est un obstacle majeur à la croissance économique ainsi qu'à d'autres visées sociales.
4. **Gain de la confiance du public** : La défense est un secteur disproportionnellement important dans l'acquisition de la confiance du public. La réponse populaire indique que le secteur de la défense est perçu comme étant corrompu, et ce, non seulement par les

citoyens, mais aussi par les employés du gouvernement. C'est le secteur « classique » pour la grande corruption. Il s'agit d'un secteur dans lequel les acteurs corrompus qui se retrouvent au cœur du gouvernement ne sont pas dépaysés : ces influences -- qu'elles soient des agents, des intermédiaires ou de hauts fonctionnaires -- ont souvent un pouvoir plus fort et durable que celui du gouvernement en place. Si le secteur de la défense est perçu comme étant dépourvu de telles influences et qu'elle opère de manière transparente, la réforme est dès lors sur la bonne voie.

5. **Les compagnies peuvent être une partie de la solution** : les compagnies spécialisées en défense reconnaissent qu'elles sont à la fois une partie du problème et de la solution. Notre expérience démontre qu'elles sont plus prêtes aujourd'hui à s'engager à traiter ce problème. Cela s'avère également vrai des gouvernements qui les subventionnent.

Une mise en garde est nécessaire. Les achats militaires se sont toujours avérés, avant tout, une activité politique et il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que cela change. Comme un haut fonctionnaire de la défense l'a exprimé :

« La seule chose qui est certaine dans le cadre d'un approvisionnement militaire majeur, c'est un coup de téléphone de George Bush. »

Certaines priorités gouvernementales sont partisans telles que la protection des emplois et des fleurons de l'industrie nationale – et il y aura toujours des pressions pour choisir certaines entreprises plutôt que d'autres. Où la stratégie politique légitime devient corruption est une zone grise.

**« La Défense est le dernier refuge pour la grande corruption en Afrique. »**

John Githongo, Ex Secrétaire de la Gouvernance, Gouvernement du Kenya

**Le travail sur la Défense dans les autres chapitres de TI** : Outre l'équipe TI au Royaume-Uni, d'autres chapitres de TI se sont engagés dans la réforme de la défense. En Inde, les Pactes d'Intégrités sont introduits en tant qu'élément officiel du processus d'achat en matière de défense. En Corée, un engagement entre la TI Corée et le Ministère de la Défense coréen implique le recours aux Pactes d'intégrité pour les achats normaux en défense. En Colombie, le Ministère de la Défense s'est engagé activement auprès du chapitre national de notre organisation, *Transparencia por Colombia*, en rendant leur processus d'achat plus transparent.

### 3. La corruption de la défense dans les pays en voie de développement et dans les pays émergents.

Notre lutte contre la corruption supporte une capacité accrue des réformes globales des secteurs de la défense et de la sécurité dans les pays en voie de développement, dans les pays émergents et dans les pays en contexte d'après-guerre. Divers facteurs encouragent cette tendance plus globale. Parmi ces facteurs, nous retrouvons : la compréhension du besoin fondamental d'orienter les organisations de défense et de sécurité vers le citoyen et de les détourner des menaces militaires extérieures ; l'accession de pays à l'UE et à l'OTAN ; le besoin de renforcer l'intégrité de la sécurité nationale et celle du contrôle des armes dans le sillage du 11 septembre.

L'ensemble du savoir et de l'expertise acquis en ce qui a trait à la réforme de la défense provient du « Defence Institution Building » (DIB), de l'action de plusieurs organisations multilatérales telles que l'OTAN, l'OSCE, l'ONU et d'organisations telles que le *Centre for the Democratic Control of the Armed Forces*. Nous retrouvons par ailleurs une expertise dans la sphère plus large du *Security Sector Reform* (SSR), qui ne couvre pas seulement l'armée, mais aussi la police, la justice, les agents frontaliers et les renseignements. Les deux principaux objectifs du *Security Sector Reform* sont d'établir une bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité et d'améliorer la capacité d'un pays à développer des systèmes de gouvernance économique et politique, qui bénéficieront à l'ensemble de la société et qui encourageront la création d'un environnement sûr au niveau international, régional, national et local.<sup>2</sup> Le SSR est devenu un point focal des politiques de développement pour plusieurs pays, particulièrement le Royaume-Uni.<sup>3</sup>

Certaines pratiques et certains outils font partie intégrante de la *Defence Institution Building* et de la *Democratic Defence Reform* et ont les avantages supplémentaires de réduire les opportunités de malversations et de corruption. Par exemple :

- a. Une gouvernance améliorée
- b. Une transparence accrue dans les procédures, les renseignements et les budgets
- c. Une responsabilité plus grande
- d. La professionnalisation des formes armées
- e. Un plus grand engagement des organisations de la société civile
- f. Des mécanismes d'évaluation plus efficaces

De plus, un besoin existe pour des outils et des approches qui se concentrent spécifiquement sur le risque de corruption. Nous croyons que les risques qui exigent plus d'attention sont les suivants :

- a. le secret
- b. la passation de marché
- c. les intermédiaires et les réseaux implantés
- d. les sources de financement non budgétaires
- e. la direction politique

#### 3.1. Le secret

L'élément culturel le plus caractéristique du secteur de la défense d'un point de vue gouvernemental est le secret. Si le secret peut être nécessaire afin de protéger l'information capitale des ennemis potentiels, la culture du secret est aussi l'un des plus importants facteurs dans tous les secteurs confondus qui permettent à la corruption de prospérer.

Une étude du SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) portant sur les barrières allant à l'encontre d'une plus grande transparence a découvert que le secret favorise davantage les intérêts des fonctionnaires et des compagnies que ceux des fonds publics ou de la sécurité.<sup>4</sup> Cela démontre que les empêchements à une transparence accrue résultent davantage d'un manque d'engagement politique que de véritables raisons de sécurité nationale.<sup>5</sup>

Les problèmes reliés au secret peuvent être résolus par une réforme de la culture de classification : des recherches ont démontré que les documents concernant la défense sont fréquemment classés confidentiels alors qu'ils n'ont aucune raison de l'être. Une seconde approche est d'encourager la dénonciation, bien que cela varie grandement d'un pays à l'autre. Une loi élaborée aux États-Unis permet aux individus qui ont tiré la sonnette d'alarme, qui ont dénoncé, de percevoir une partie des recettes lorsqu'ils ont permis de dévoiler une fraude ou une corruption dans le secteur de la sécurité. Cette loi a un impact sensible aux États-Unis en fournissant une « surveillance de l'intérieur » et en réduisant ainsi le secret.

**E-U:** Cette loi américaine a encouragé deux personnes travaillant pour la firme de sécurité Custer Battles à alléguer que cette firme avait fait une fraude de grande envergure. La compagnie aurait fraudé pour 30 millions de dollars sous la forme de contrats reçus pour assurer la sécurité de l'aéroport de Bagdad et pour pourvoir à la sécurité et à l'appui d'un projet visant à remplacer l'ancienne devise iraquienne dans les mois suivants le renversement de Saddam Hussein.

### 3.2. L'approvisionnement de la défense (Le processus d'achat de la défense)

Le processus d'approvisionnement de la défense est devenu de plus en plus complexe au cours des dernières années. Les efforts pour le contourner persistent, incluant les efforts pour le contourner au moyen de la corruption. La façon dont d'importants achats sont effectués est largement uniforme dans l'ensemble des pays, des faiblesses peuvent être cernées à différentes étapes du processus.<sup>6</sup>

Améliorer le processus d'achat arrive en tête des priorités de réformes de plusieurs pays. Un des outils envisagés à cet égard consiste à créer une « agence centralisée des marchés militaires » (Unified Military Procurement Agency). L'avantage principal de cet outil est qu'il établit une instance centrale où les responsables de l'acquisition et de l'entretien du matériel militaire devront rendre des comptes, et qu'il n'est ainsi pas exposé à l'influence excessive du seul service militaire. En retirant l'approvisionnement des mains du personnel militaire pour le remettre entre celles de professionnels civils, affiliés à un groupe indépendant, la transparence est accrue.

**Corée du Sud:** Elle a récemment instauré une agence centralisée en unissant neuf organisations existantes. Une procédure d'approvisionnement plus ouverte, induite par la création de cette agence, garantira une plus grande transparence, et plus de professionnalisme et d'efficacité dans les achats d'armes futurs du pays.

Une deuxième approche consiste à faire une inspection périodique externe du processus d'approvisionnement de la Défense. Ces inspections périodiques peuvent être initiées par le parlement ou le congrès ou sinon, par le Ministre de la Défense en engageant des personnes indépendantes ou des Organisations de la société civile. *Transparency International* (R-U) a déjà été engagée dans une telle inspection.

**Australie:** Le Rapport Kinnaird, issu de l'inspection de l'approvisionnement de la Défense de 2003, fut le catalyseur des réformes anticorruption mises en œuvre de l'année suivante. La composant la plus importante de ces réformes fut le transfert de l'Organisation du matériel de la Défense, responsable de l'approvisionnement de la défense, d'un département gouvernemental vers une agence désignée.

Une troisième approche consiste à acquérir une plus grande transparence grâce à l'utilisation de l'approvisionnement électronique ( *e-procurement*). Ceci s'est avéré un outil de réforme privilégié dans plusieurs pays, et ce, pas seulement dans le secteur de la défense, et il a notamment été énormément développé en Amérique latine.

**Guatemala:** Le système de passation des marchés publics par Internet, *Guatecompras*, fut lancé en septembre 2003 en réponse à des scandales de corruption.

Il fonctionne toutefois dans le cadre de la loi sur la passation des marchés publics, qui prévoit d'importantes exceptions aux exigences de transparence. Parmi ces exemptions, on retrouve celle du Ministre de la Défense qui n'est pas tenu d'adopter *Guatecompras* !

### **3.3. Rendre transparentes les sources des revenus non budgétaires**

Garantir que le budget des forces armées provient uniquement du gouvernement assure le contrôle des civiles sur celles-ci. Les Organisations de la société civile peuvent faire pression pour un financement responsable et les médias peuvent contribuer à rendre publics les problèmes de transparence qui sont associés aux sources alternatives de financement.

**Indonésie :** Les mécanismes d'évaluation stratégique de la défense par le Département de la Défense a exigé des forces armées qu'elles se retirent des activités commerciales d'ici les cinq prochaines années. Percevoir des redevances des sociétés multinationales, en gage de la protection qu'elle assurait, était ou est toujours une pratique courante de l'armée indonésienne. Le gouvernement augmente graduellement le budget alloué à la défense afin de suppléer à la baisse de revenue que produit la réforme.

### **3.4. Intermédiaires et réseaux imbriqués au sein du milieu**

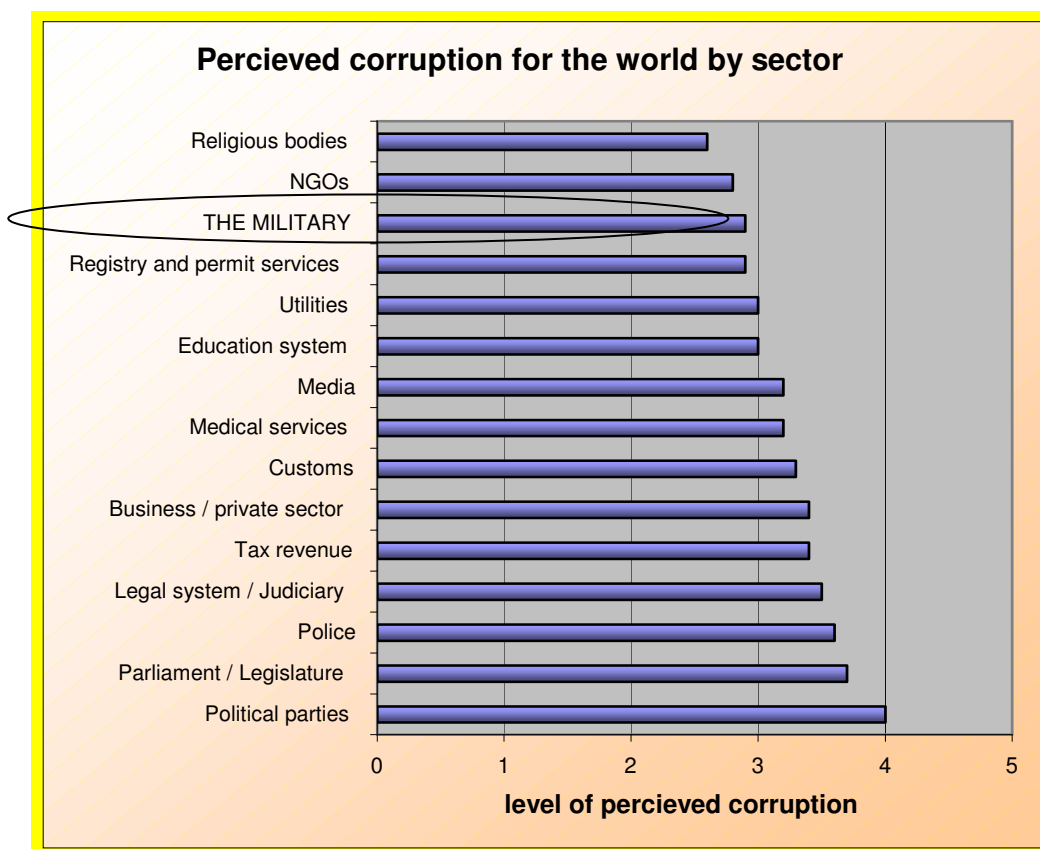
Une des caractéristiques les plus gênantes de la corruption de la défense est celle du rôle des intermédiaires et réseaux implantés dans ce secteur. Non seulement, il y a peu de transparence à propos d'eux et quant à leur rôle, mais leur rôle peut dépasser celui de tout gouvernement et outrepasser les frontières d'un pays. Ces réseaux qui agissent à titre d'intermédiaires procurent un écran derrière lequel les fonctionnaires et l'industrie peuvent se dissimuler en toute « ignorance » de pots-de-vin ou de corruption. L'observateur externe est stupéfié du fait qu'on n'ait pas fait plus pour apporter plus de transparence et que l'on n'est pas redevable dans ce domaine : les lois nationales ne prévoient pas de dispositions à la divulgation ou elles sont bien souvent bafouées. Les compagnies justifient leur recours continuels aux agents en résistant, du coup, à rendre plus de comptes sur la base que ces agents sont une source de compétitivité. Un exemple récent à cet égard fut le *lobby* entrepris par les compagnies de défense au Royaume-Uni. Ces compagnies faisaient pression afin d'obtenir des dispositions anticorruption atténuées dans le cadre des procédures de crédit à l'exportation au Royaume-Uni.<sup>7</sup>

Une manière de régler ce problème est d'instaurer la surveillance civile au cœur de la défense, comme cela s'est fait au Lesotho. (voir page suivante)

**Lesotho:** Le gouvernement a constitué un Conseil national de Pilotage des O.N.G. et des Médias qui supervise l'instauration d'une réforme du secteur de la sécurité. Selon l'OCDE, cela s'avère une manière valable de créer une appartenance régionale et d'apporter des incitatifs pour la réforme. En outre, ceci constitue un précédent pour ce pays en ce dont la société civile tient le gouvernement directement responsable pour ses actions.

### 3.5. La direction politique et militaire

La direction politique et militaire doit impérativement s'employer à enrayer la corruption. Le secteur militaire jouit d'une cote élevée de confiance qui résulte du bon statut dont lequel est tenu l'armée dans plusieurs pays. Le graphique ci-dessous, construit à partir du Baromètre mondial de Corruption de TI démontre que partout dans le monde, l'armée est perçue comme étant faiblement corrompue, seulement un peu plus que les ONG. Le classement est sensiblement le même pour la plupart des pays à travers le monde.



Des allégations récentes au Kenya ont toutefois démontré des lacunes par rapport à l'engagement politique. Jusqu'à l'an passé, John Githongo était le Secrétaire permanent de la gouvernance et du mouvement anticorruption du Ministère de la Défense du Kenya. Il était à la tête de la campagne anticorruption du nouveau gouvernement qui a délogé l'ancien président Daniel Arap Moi du pouvoir par une plateforme électorale s'attaquant à la corruption. Une fois l'effervescence initiale retombée, il fut forcé de démissionner de ses fonctions puisque des éléments laissant entrevoir une nouvelle vague de corruptions, notamment au sein des secteurs de la sécurité et de la défense, rendaient probable la propagation de la corruption dans les hauts échelons du gouvernement.

Pour ce qui est de la direction politique, il existe plusieurs exemples inspirants de dirigeants à travers le monde qui a adopté une position ferme et claire à l'égard de la corruption. Que le nombre de dirigeants soit suffisant, nous l'espérons, afin de contrer le découragement suscité par plusieurs les initiatives inachevées ou avortées.

**GEORGIE:** Lorsque le nouveau président Mikheil Saakashvili fut élu au début de 2005, il a opté pour une réforme radicale de la police. Il s'est servi de ce momentum politique et du support populaire, induits par le mouvement de protestation qui avait balayé ses prédécesseurs du pouvoir, pour congédier 15 000 officiers de police et reconstituer une force policière nouvelle. Il a du même coup équipé le service réformé comme toute autre force policière européenne et a décuplé les salaires. Cette réforme chirurgicale a entraîné un redressement rapide des capacités de la Géorgie à mettre en application la loi. La nouvelle force policière a une cote de popularité de 95% et les Géorgiens considèrent désormais les policiers plutôt en tant que protecteurs que prédateurs.

### Les États affaiblis et les États en contexte d'après-guerre

S'attaquer à la corruption n'est souvent pas un facteur majeur de la réussite ou de l'échec de la stabilisation après un conflit ou de l'effort de reconstruction. Et cela, sans doute parce que personne ne s'en préoccupe ou ne s'y prépare, pensons par exemple aux conséquences immédiates du conflit en Iraq.

Des organisations telles les Nations Unies et la Banque mondiale ont pris les devants en proposant des solutions pour enrayer la corruption dans les états fragiles. Ces groupes ont, par exemple, ouvert la voie à l'autorisation bilatérale pour les dépenses engagées entre le gouvernement et une personne externe et indépendante au Liberia.

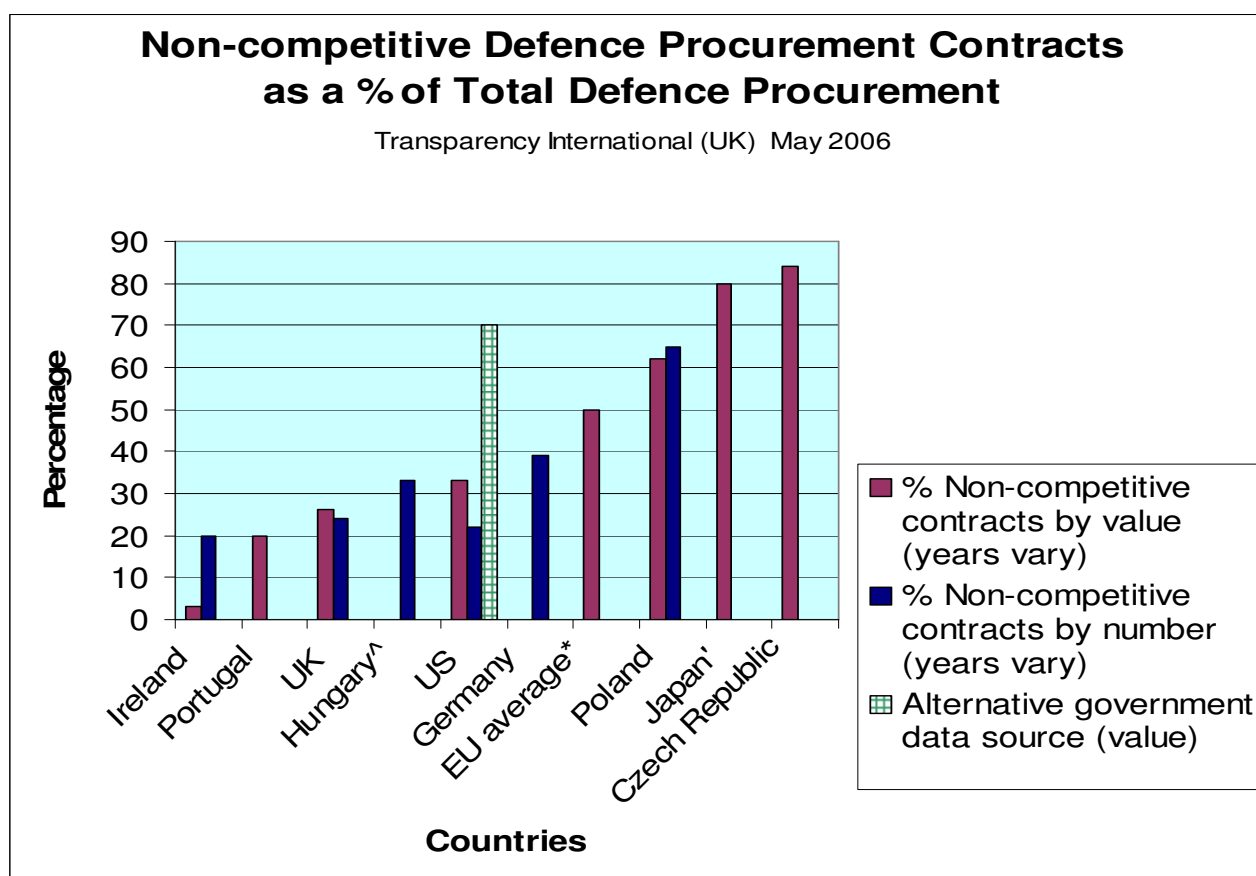
Un corpus de connaissance traitant de la corruption comme partie intégrante de la reconstruction d'après-guerre se constitue peu à peu. (Celui de Frederic Galtung, par exemple.)



#### 4. La corruption de la défense dans les pays fortement industrialisés

Tandis qu'il a des risques importants de corruption dans les économies en développement et en émergence, la problématique prévaut aussi dans les nations industrialisées. Les dernières années n'ont connu aucun amoindrissement d'allégations de corruption contre les compagnies de défense dans les pays industrialisés. L'encadré no.1 en souligne quelques unes récentes. Si certaines faiblesses sont présentes dans tous les pays, certaines se retrouvent davantage dans les pays industrialisés :

**Source d'approvisionnement unique** : Cela peut être inévitable lorsqu'il n'y a qu'un seul fournisseur ou dans une situation de crise qui requiert une solution urgente. Il s'agit trop souvent d'une conséquence d'un système concurrentiel défaillant. La corruption n'est pas forcément présente au départ, mais, à mesure que le système se dégrade et entraîne une proportion de plus en plus grande du travail vers une source d'approvisionnement unique, le risque de corruption augmente conséquemment. Les pays développés misent particulièrement sur une seule source d'approvisionnement pour une portion étonnamment grande des achats de la défense. Nous espérons que le Code de Conduite énoncé par l'Agence européenne de la Défense s'avère une étape déterminante pour contrer ce problème.



**Poursuites judiciaires insuffisantes sous l'égide de l'OCDE** : Les rares poursuites révèlent un engagement insuffisant des membres à faire respecter les conventions de l'OCDE. La traduction en justice d'auteurs « bien en vue » d'actes de corruption est essentielle afin d'envoyer le message clair que la corruption des fonctionnaires par les compagnies de l'OCDE ne sera pas tolérée.

« **Black Budgets** » (***budgets secrets alloués à la défense***) » : Les budgets secrets alloués à la défense sont des dépenses militaires qui n'ont pas été approuvées par le Parlement et sont, par conséquent, particulièrement susceptibles à la corruption. Un cas récent implique un membre du Congrès américain, Randy Cunningham, qui s'est servi de sa position pour un gain de bénéficiaires personnes en avançant des fonds du budget secret.

**Encadré 1 : Quelques allégations récentes de corruption de la défense dans la presse**

**La caisse noire du Groupe Thales** : L'Ex employé Michel Josserand a porté des accusations publiques contre le Groupe Thales, une corporation française de défense, selon lesquelles une caisse noire centralisée permettait de distribuer des pots-de-vin afin de s'assurer l'obtention d'importants contrats. Le Groupe Thales a nié avec véhémence les allégations, indiquant du même coup que Josserand avait été congédié en raison « d'irrégularités » entourant la corruption.

**BAE Systems et Pinochet** : Le plus grand manufacturier britannique, BAE Systems, a été accusé de verser plus d'un million de livres à l'ancien dictateur chilien, le Général Augusto Pinochet.

**Le marché conclu en Inde par la Firme Denel** : La firme d'armement sud-africaine Denel aurait versé 3,6 millions de dollars (12,75% en commission) afin d'obtenir des « services techniques et de consultation ». Cela aurait ensuite permis à la compagnie d'acquiescer un contrat de fourniture d'armes en Inde, à la suite du conflit de Kargil. Denel aurait, selon toute vraisemblance, obtenu des notes du PNC (Price Negotiating Committee) dans le but d'acquiescer un avantage déloyal vis-à-vis ses concurrents.

**L'industrie aéronautique israélienne (IAI)** : La police israélienne a enquêté sur les cadres de l'IAI suspectés de recevoir des pots-de-vin contre l'octroi de marchés exclusifs. Un des présumés corrupteurs aurait été impliqué dans un contrat évalué à 150 millions de dollars et incluant l'achat de l'avion russe, Ilyushin Il-76's. Les enquêteurs concentrent leur investigation sur des versements de pots-de-vin échelonnés sur près d'une décennie, et engageant « plusieurs dizaines de millions de dollars de l'IAI, ou plutôt, des fonds publics. »

**Les contrats-cadres** : Les contrats-cadres sont des ententes conclues qui stipulent les termes spécifiques de l'achat de biens et de services et sont utilisées lorsque le besoin survient. Les tenants des contrats-cadres avancent que ces contrats permettent d'économiser temps et argent en simplifiant le processus de passation des marchés. D'autres experts se disent préoccupés. Christopher Yukins, spécialiste du domaine de l'approvisionnement et des contrats publics, fait remarquer qu'aux États-Unis, les contrats-cadres représentent « une portion remarquable et grandissante de la valeur des contrats » qui est non transparente et inexplicable en termes concurrentiels.<sup>8</sup> Pendant que se poursuit le débat sur l'utilité des contrats-cadres des deux côtés de l'Atlantique, il reste que différencier les contrats « concurrentiels » de ceux qui ne le sont pas est, dans ces conditions, extrêmement difficile. Bien souvent, les prix ne sont pas déterminés au moment où le contrat est élaboré, laissant ainsi place au risque de corruption. Assurément, nous pouvons affirmer que lorsqu'ils sont employés, ces contrats doivent être aussi transparents que possible. Le professeur Yukins propose que les gouvernements « puissent tenir une enchère inversée entièrement publique parmi les détenteurs de contrats-cadres. »<sup>9</sup>

**La décision politique** : Il suffit de regarder l'exemple du scandale entourant la location-bail des avions-citernes airbus aux États-Unis pour saisir toute l'importance de l'influence politique pour une compagnie telle que Boeing. L'encadré qui suit divulgue des courriels datant du 16 avril 2003 :

**Michael W Wynne (Secrétaire de l'approvisionnement de la Défense américaine)**

« Ils (Airbus) sont venus il y a quelques semaines et ont offert de construire la majorité (des avions-citernes) ici, aux États-Unis. Je ne suis pas certain de savoir où cela mènera, mais les avantages de la compétition peuvent être révélateurs »

**Le Secrétaire de l'US Air Force, James G. Roche**

« Mike, avez-vous perdu la tête ??? Nous ne serons pas contents que vous fassiez cela ! »

## 5. Le projet de travail de TI en défense : quatre sphères de d'activité

Nous oeuvrons dans quatre principaux domaines :

### i). Nous travaillons conjointement avec les *compagnies de défense* afin qu'elles rehaussent uniformément leurs standards anticorruption

- Durant le Salon aéronautique de Farnborough (Farnborough Air Show), qui avait lieu en juillet dernier, plusieurs compagnies ont annoncé qu'elles formeraient des groupes de travail ou un forum afin d'élever leurs standards en matière de lutte contre la corruption. (Voir l'encadré)
- Nous avons la chance que **Lord George Robertson**, ex Secrétaire général de l'OTAN, nous épaula dans ce travail. Il approuve vivement ce que nous faisons. Il préside les assemblés ad hoc des compagnies internationales de défense, ce qui a pour conséquence d'augmenter la coopération des compagnies en matière de lutte à la corruption
- Les compagnies croient que le climat est résolument en train de changer à l'égard de la corruption. Des facteurs tels que la préoccupation de réformer le secteur de la sécurité, la convention anticorruption de l'OCDE, l'importance de la concurrence dans le marché américain ont changé la donne.
- Nous nous sommes entretenus efficacement avec plusieurs grandes compagnies internationales de défense et nous les avons trouvé compatibles avec notre objectif. Parmi ces compagnies, nous retrouvons Lockheed Martin, EADS, BAE Systems, Thales, Saab, Boeing et Finmeccanica.
- L'équipe de défense de TI comporte un haut niveau d'expertise : des officiers militaires hauts gradés, d'anciens ambassadeurs et des personnes de grande renommée internationale. Cette expertise se retrouve aussi bien au sein de l'équipe centrale que dans d'autres chapitres de TI à travers le monde. Ceci nous procure de bons contacts et signifie que nous possédons le niveau d'expertise nécessaire pour traiter de tels enjeux.

« Pour la première fois, les principaux entrepreneurs américains et européens de la défense développent conjointement des normes éthiques auxquelles elles pourront adhérer volontairement... Transparency International... a soutenu cette initiative volontaire afin de souligner son programme élargi anticorruption »

Wall Street Journal, 17/07/06

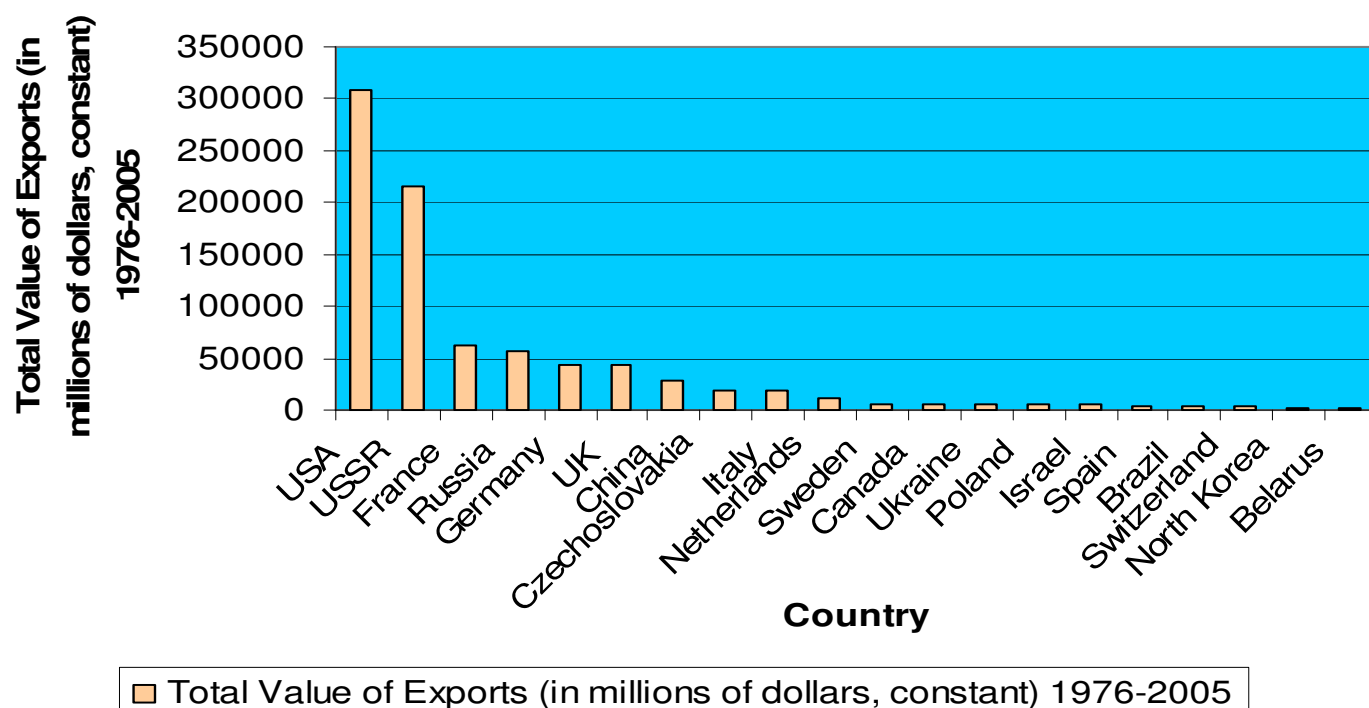
### ii). Nous avons veillé à ce que les gouvernements exportateurs influencent leurs compagnies nationales de défense à concurrencer selon les plus hautes normes en vigueur

- Les gouvernements exportateurs avec lesquels nous avons discuté jusqu'à présent se sont montrés favorables à notre travail et nous ont encouragés à poursuivre dans la même voie.
- Nous sommes en ce moment en pourparlers avec la division de l'armement de l'OTAN dans l'objectif d'étendre cet appui des gouvernements exportateurs à tous les membres de l'OTAN exportateurs d'armes.

- Nous parlerons de cette fonction au Groupe consultatif industriel de l'OTAN (NIAG) plus tard au cours du mois.
- TI s'est engagé jusqu'à maintenant avec le directeur national de l'armement (NAD) des pays suivants : le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, l'Italie, la Suède et l'Allemagne. TI s'est aussi engagé auprès des fonctionnaires respectifs de la Chine, l'Afrique du Sud, l'Inde et de d'autres pays.
- Certains gouvernements exportateurs d'armes nous ont encouragés à tenir des séminaires à l'intention de leurs compagnies sur ce sujet. À ce jour, nous avons tenu ces séminaires au Royaume-Uni et en Suède.

### Top Twenty Arms Exporters, 1976-2005

Source: SIPRI Arms Transfers Database



### iii). Après des gouvernements importateurs d'armes

- Nous proposons des mesures visant à réduire la corruption dans les appels d'offres, et d'autres mesures visant à réduire le risque de corruption dans les institutions de défense. Nous suggérons aussi l'inspection de l'organisation de l'approvisionnement de la défense et la surveillance du processus d'acquisition
- Nous avons engagé une discussion active avec de nombreux pays importateurs ( tels que la Corée du Sud, la Lettonie, l'Afrique du Sud, la Colombie et le Pakistan) et des discussions avec d'autres pays sont toujours en cours.
- De manière plus particulière, nous avons été profondément engagés auprès du Ministère de la Défense de la Colombie, qui a fait avancer plusieurs mesures novatrices afin de réduire l'impact de la corruption dans les institutions de défense. Par exemple,

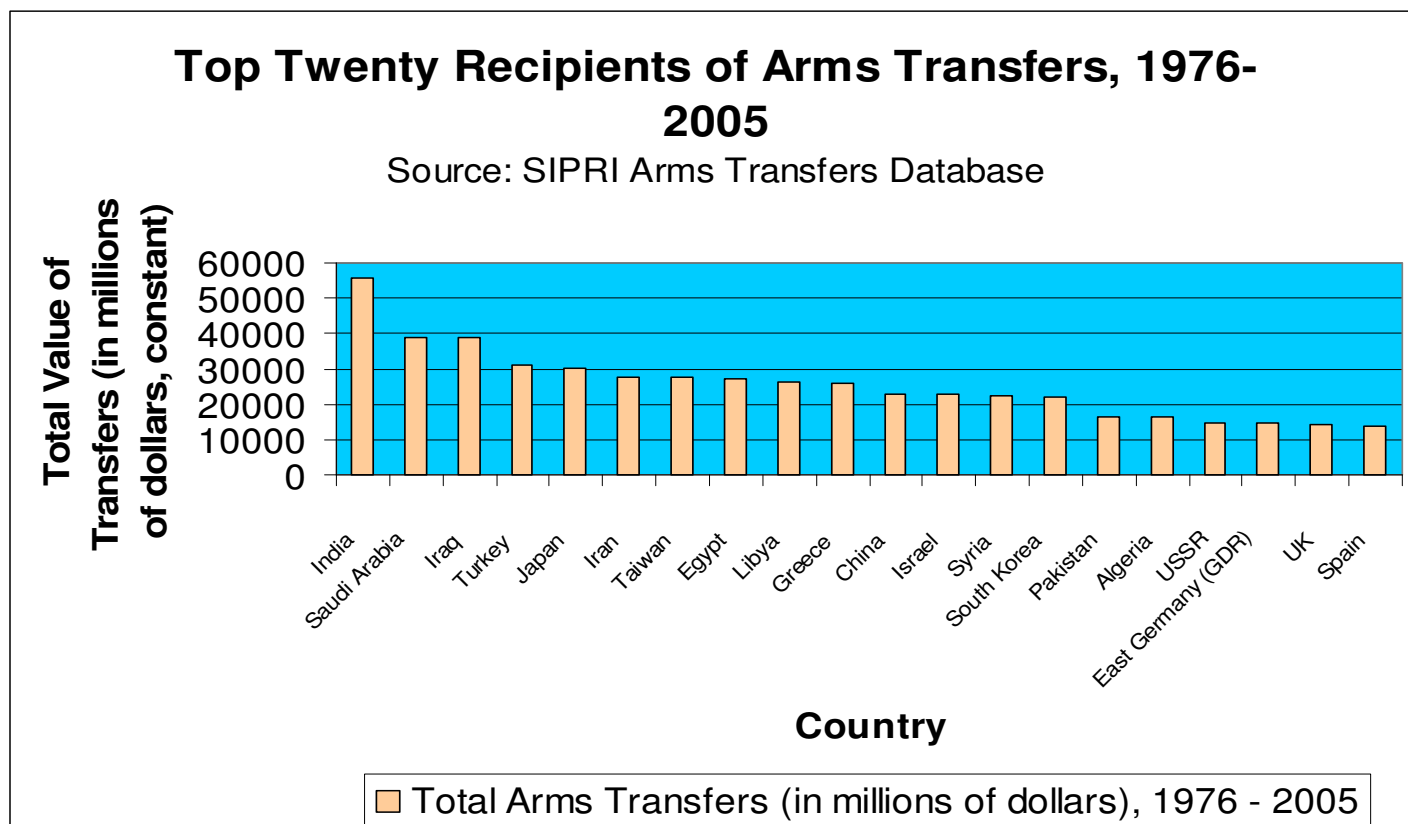
nous avons été engagés activement auprès d’eux en effectuant une inspection indépendante des spécifications des appels d’offres et en nous servant de la surveillance civile des importantes soumissions.

**iv). Auprès des organisations internationales**

Nous travaillons avec des organisations telles que les Nations Unies, l’Union européenne, l’OCDE et la Banque mondiale afin de favoriser les objectifs concertés en ce qui a trait à la diminution de la corruption au sein des institutions de défense. Des institutions internationales, comme la Banque mondiale, sont par ailleurs impliquées de manière similaire auprès des états affaiblis. Elles ont, elles aussi, une expertise pertinente et le désir d’entrer en relations étroites avec des organisations comme l’OTAN, par rapport à la concertation des efforts pour contrer la corruption.

Les membres et partenaires de l’OTAN voient communément la nécessité de s’attaquer adéquatement à la corruption. La corruption des institutions de défense, réelle ou perçue, entache grandement la crédibilité. Elle conduit à des dépenses excessives et même parfois, à des dépenses inutiles. Elle est par ailleurs un risque majeur à la sécurité des activités antiterroristes d’un pays.

L’Algérie est l’un des pays participant aux « **Dialogues méditerranéens** » de l’OTAN. En cette qualité, l’Algérie devrait être en mesure d’entamer des discussions à ce sujet avec l’OTAN et les pays partenaires méditerranéens. Ces discussions pourraient traiter de sujet pratique tel que s’attaquer aux intermédiaires et aux agents dans la région.



## 6. Un outil spécifique : les « Pactes d'intégrité » en matière de défense

Les pactes d'intégrité constituent un outil anticorruption en ciblant l'étape de l'appel d'offres et l'étape de l'élaboration du contrat dans le processus d'acquisition. Ces pactes exhortent à augmenter la transparence dans le processus de soumission et à introduire un contrôleur indépendant qui agira en tant qu'observateur impartial du processus. Nous avons développé cet outil dans de nombreux pays, et ce, avec la coopération du Ministère de la Défense de chacun des pays.

Les pactes d'intégrité lient ensemble tous les soumissionnaires et le gouvernement dans un contrat les obligeant à réduire les possibilités de corruption autant durant qu'après la soumission. Le contrat inclut certaines, sinon toutes les clauses suivantes :

- Promesse et engagements des soumissionnaires de ne pas offrir ou de ne pas accepter de pots-de-vin
- Promesse et engagements du gouvernement, de leurs consultants et de leurs conseillers. La partie anticorruption de l'engagement à celui signé par les soumissionnaires.
- Restrictions imposées aux fonctionnaires de l'état d'obtenir un travail dans les firmes soumissionnaires ou leurs partenaires pour un certain temps après la soumission.
- Divulgations des renseignements concernant les agents et les intermédiaires. Cette divulgation peut inclure uniquement le nom et le contrat de fonctions de l'agent, comme elle peut aussi les paiements versés par l'agent et faits à l'agent.
- La nomination d'un contrôleur indépendant ou d'une équipe de contrôleurs. Le contrôleur doit avoir un accès illimité à toute réunions et à tout document matériel.
- La publication de certains ou de tous les documents, des critères d'évaluation, des propositions des soumissionnaires et le résultat détaillé de toute évaluation. Dans certains cas, audiences publiques pour la négociation des soumissions.
- Les soumissionnaires acceptent de se retirer s'il y a une quelconque infraction à l'engagement. Des sanctions additionnelles peuvent inclure l'interdiction de soumissionner dans des appels d'offres subséquents.

Le Directeur nomme le contrôleur indépendant. La manière dont cela se fait est très importante puisque l'indépendance du contrôleur ne doit pas être compromise par la nature de la nomination. Que l'Indépendant soit un organisme à l'extérieur du gouvernement, cela peut être fait grâce à une lettre de désignation, qui définit clairement son rôle en incluant, entre autres, l'indépendance formelle de l'assesseur de tous les partis, l'obligation de publier toute conclusions, ces dernières ne pouvant pas faire l'objet de poursuite par le gouvernement.

Le choix d'un contrôleur indépendant est essentiel et dépend grandement des circonstances nationales :

- Il pourrait s'agir d'un organisme anticorruption indépendant à l'intérieur du pays, en prenant par exemple la forme d'un Comité Indépendant contre la Corruption
- Il pourrait s'agir d'une personne très respectée dans le pays, comme un ancien juge, par exemple, aidé d'un soutien administratif approprié et d'experts.
- Il pourrait s'agir d'un assesseur professionnel indépendant.

- Il pourrait s'agir d'une société civile, d'une O.N.G.

Cela doit être fait, du moins partiellement, par un individu ou une organisation qui est raisonnablement locale, qui connaissent la langue et la culture et qui seront sur place pour un certain temps puisque les procédures de la passation des marchés peuvent être longues.

### **Projet Colombie 2 : Résumé**

Transparency International, grâce à leurs chapitres au Royaume-Uni et en Colombie, s'est engagé auprès du Ministère de la Défense et de l'Armée de l'air de la Colombie. L'intention de cette coopération était de renforcer la transparence d'une soumission récente pour 22 avions « antidrogue », une soumission d'une valeur de 237 millions de dollars, grâce à l'introduction du Pacte d'intégrité de la défense. L'application du Pacte dans cette soumission est une partie intégrante d'un large exercice international conçu afin de développer et tester différentes approches pour réduire la corruption dans le secteur de la défense en général. Le Ministère de la Défense colombien était entièrement disposé à accroître la transparence de la soumission.

### ***En quoi les Pactes d'Intégrité aident-ils ?***

Les Pactes d'Intégrité agissent à plusieurs niveaux pour renforcer le processus d'acquisition :

- Ils comblent les lacunes d'une loi faible en apportant des formalités contractuelles, par exemple une plus grande divulgation de l'information
- Ils attirent plus de soumissionnaires en égalisant les chances par l'introduction d'examens techniques approfondis
- Ils donnent confiance aux soumissionnaires grâce à l'effort manifeste fait pour rendre le processus d'acquisition plus transparent
- Ils réduisent le coût des contrats
- Ils complètent une mise en application de la loi défaillante et /ou lente en raffermissant les sanctions. Exiger qu'une compagnie se retire de l'enchère s'avère à cet égard un dissuasif majeur.
- Ils sont applicables au moment de la soumission, plutôt qu'après l'attribution, comme c'est généralement le cas d'après les lois actuelles.
- Ils peuvent être développés pour fournir une assurance indépendante tout au long de la phase de l'exécution du contrat comme lors de la phase de soumission.
- Ils solidifient la confiance du public dans un processus qui, plus souvent qu'autrement, a une piètre réputation et est sujets aux influences politiques internes et externes.

## 7. Un deuxième outil spécifique: Surveiller l'intégrité des institutions de défense

TI a publié différents indices globaux de perception de la corruption. Ces indices sont aussi disponibles pour un certain nombre de pays, répertoriant la façon dont le public et les entreprises perçoivent différentes institutions nationales. Une perspective intéressante est de constater la manière dont est perçue l'intégrité de l'armée dans un pays, comme le démontre le graphique ci-haut. Dans certains pays, l'armée est du nombre d'institutions envers lesquelles on a le plus confiance. En Colombie, par exemple, l'armée (de terre) et l'armée de l'air sont des institutions estimées à l'échelle nationale (elles sont respectivement aux 9<sup>e</sup> et 11<sup>e</sup> rangs sur un total de 150 institutions publiques). Le Ministère de la Défense dans plusieurs pays ne récolte qu'une faible cote de confiance, comme la Colombie en était un exemple il y a quelques années. À l'intérieur d'un seul gouvernement, il est possible de jauger le niveau d'intégrité par une gamme de mesure et par *l'interview* des personnes impliquées. À cet égard, on pourrait interviewer, par exemple, les soumissionnaires ayant participé à un appel d'offres (autant celui fut sélectionné que ceux qui ne le furent pas.)

## 8. Étapes à venir

De nombreux pays ont entamé le parcours vers une plus grande transparence dans le secteur de la défense et la sécurité. Se concentrer à réduire la corruption dans la défense et la sécurité s'avérera l'une des façons les plus efficaces par lesquelles un gouvernement réformiste peut s'attaquer à la corruption au sein de sa propre administration et tirer profit des changements bénéfiques additionnels.

Le Ministre de la Défense et ses hauts fonctionnaires pourraient mettre la question de transparence dans la défense nationale à l'étude. Ce faisant, les points suivants pourraient être intégrés à la réflexion :

- Effectuer une évaluation à l'intérieur du Ministère de la Défense et relever les enjeux concernant la transparence et la manière dont ces enjeux peuvent être abordés.
- Considérer des mesures visant l'application des Pactes d'Intégrité pour chacune des grandes acquisitions d'équipements en défense
- Inviter l'assistance des sociétés civiles
- Parler à ses homologues des pays avoisinants dans le cadre, par exemple, des Dialogues méditerranéens des pays associés à l'OTAN afin d'établir un discours commun sur ce sujet.

Les Organisations de la société civile (OSC) pourraient elles-mêmes proposer des avenues dans lesquelles elles pourraient contribuer à une plus grande transparence dans les secteurs de la défense et de la sécurité.

---

## **RÉFÉRENCES**

- <sup>1</sup> TI(UK) Policy Research Paper "Corruption in the Official Arms Trade"  
<http://www.transparency.org.uk/prp-001-coat.pdf>
- <sup>2</sup> Nicole Ball, "Good practices in Security Sector Reform", in 'Security Sector Reform', BICC Brief 15, 2004
- <sup>3</sup> Michael Brzoska, "The concept of Security Sector Reform", in 'Security Sector Reform', BICC Brief 15, 2004
- <sup>4</sup> Ravinder Pal Singh, Arms Procurement Decision Making Vols. 1-2 SIPRI: Oxford, (1998 and 2000)
- <sup>5</sup> Ravinder Pal Singh, Arms Procurement Decision Making Vols. 1-2 SIPRI: Oxford, (1998 and 2000)
- <sup>6</sup> Transparency International(UK), "The Defence Procurement Process and its vulnerabilities", available at [www.transparency.org.uk](http://www.transparency.org.uk)
- <sup>7</sup> 'Bribery rules too tough for Rolls, Airbus and BAE'. The Guardian (UK), 17 November 2004
- <sup>9</sup> Interview with Professor Christopher Yukins, Associate Professor and Co-Director of government Procurement Law Program, George Washington University
- <sup>10</sup> Ibid.