

# Élaborer un mécanisme de signalement à haut niveau à l'usage des entreprises - Note d'orientation à l'intention des pouvoirs publics

Un mécanisme de signalement à haut niveau est un outil qui peut :

- procurer aux entreprises et aux pouvoirs publics une méthode constructive pour régler les affaires de sollicitation de pots-de-vin ;
- améliorer les perspectives d'investissement direct étranger ;
- instaurer un climat de confiance et de transparence pour les entreprises ;
- s'adapter à différents contextes juridiques ou institutionnels, ce qui en fait une solution rapide et souple pour obtenir des résultats tangibles.

Au départ, ce concept est le fruit d'une réflexion commune menée par le Basel Institute on Governance, l'OCDE et Transparency International avec la participation d'un groupe d'entreprises internationales en quête de solutions pour s'épargner des procédures juridiques lentes et fastidieuses. Indépendant de l'appareil juridique, ce mécanisme doit fonctionner parallèlement à l'action des autorités répressives.

Des mécanismes de ce type ont été affûtés et testés dans le cadre d'un programme conjoint du Basel Institute on Governance et de l'OCDE visant à donner suite à l'appel, lancé par les entreprises aux pays du G20 en 2012, à « *mettre en place des formes appropriées de 'mécanismes de signalement à haut niveau' pour traiter les allégations de sollicitation de pots-de-vin par des agents publics* ». En 2013, le G20 a adopté des principes directeurs encourageant la mise en place « *de circuits de signalement aux autorités publiques, accessibles aux personnes morales et physiques ayant fait l'objet de sollicitations* ». En 2014 et 2015, le B20 a pris le relais, promouvant à son tour l'instauration d'un tel mécanisme dans les pays du G20.

Le Basel Institute on Governance et l'OCDE proposent leur concours aux pouvoirs publics afin de les aider à adopter une méthode efficace pour mettre au point des mécanismes de signalement à haut niveau. Cette méthode peut consister à identifier les parties concernées à l'échelon national, à évaluer les différentes options institutionnelles et juridiques disponibles dans un pays ou territoire donné et à accompagner le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi du mécanisme afin de déployer celui-ci dans un délai raisonnable.

La présente note, dénuée de tout caractère prescriptif, expose aux pouvoirs publics des orientations générales sur les modalités de mise au point et de gestion d'un mécanisme de signalement à haut niveau. Elle récapitule les connaissances, émanant de diverses sources, sur des mécanismes analogues, et notamment les premiers enseignements tirés de l'expérience pratique découlant de la mise en place de deux mécanismes de ce type, l'un en Colombie, l'autre en Ukraine.

## Généralités

Dans le monde entier, les entreprises sont fréquemment confrontées à des demandes explicites ou implicites de pots-de-vin lorsqu'elles ont affaire à des administrations publiques. Ce problème peut survenir par exemple dans le cadre de procédures de passation de marchés publics, de demandes de permis et d'autorisations ou de vérifications fiscales. Les entreprises doivent aussi parfois faire face à un traitement inéquitable suscitant un certain flou quant à leurs conditions d'activité, susceptible de les amener à verser des pots-de-vin. Le cas échéant, des mesures précises et rapides s'imposent car les entreprises s'exposent soit à des suites juridiques sérieuses si elles se plient à des pratiques de corruption, soit à une perte de marchés ou à des formes d'obstruction si elles refusent de verser des pots-de-vin. Dans certains cas, des entreprises locales ou étrangères en viennent à renoncer aux marchés publics ou à quitter purement et simplement les pays où il leur est trop difficile d'exercer leur activité avec intégrité en raison du manque de transparence et de la corruption qui y règne.

Dans ces situations, les entreprises doivent impérativement disposer d'une solution leur permettant de porter plainte sans risque, par l'intermédiaire d'un circuit de signalement ad hoc, indépendant de l'administration faisant l'objet de la plainte, et d'obtenir rapidement réparation. Ce type de mécanisme est d'autant plus essentiel dans les pays dont la structure de gouvernance est fragile ou le système judiciaire inadapté en raison de problèmes tenant à l'inefficacité ou au manque d'indépendance des institutions concernées, et où les mécanismes de signalement en place ne procurent aucune des parades rapides, impartiales et constructives dont ont besoin les entreprises confrontées à des pratiques d'extorsion ou qui sont victimes d'un traitement inéquitable. Le concept du mécanisme de signalement à haut niveau vise précisément à mettre fin à ce type de problèmes.

## Qu'est-ce qu'un mécanisme de signalement à haut niveau?

**Un premier moyen de recours pour les entreprises.** Ce mécanisme est un processus local de réception, d'évaluation et de traitement rapide des plaintes adressées par des entreprises confrontées à des sollicitations de pots-de-vin ou à d'autres problèmes similaires dans le cadre de démarches administratives ou de projets publics. Il a principalement pour fonction d'offrir une première voie de recours indépendante aux entreprises, ainsi qu'une solution rapide, si tant est que cela soit possible, avant que la situation ne s'envenime.

**Un substitut et un complément à d'autres dispositifs de règlement des différends.** Ce mécanisme offre aux entreprises une solution de substitution aux dispositifs juridiques ou administratifs, aux mécanismes de contrôle publics, ou aux systèmes de médiation/d'arbitrage nationaux et internationaux. Mettant à leur disposition un moyen simplifié et plus rapide de régler les problèmes, il diffère de ces formes de règlement des différends sans méconnaître le droit des entreprises à saisir la justice ou d'autres instances – faute de donner lui-même accès à une quelconque réparation juridique. Il se distingue aussi en ce que – à la différence d'autres mécanismes juridiques ou quasi-judiciaires – les entreprises ne sont pas tenues d'établir la preuve d'un non-respect des normes en vigueur.

**Un mécanisme reposant sur des principes qui peut s'adapter au contexte propre à chaque pays ou territoire :** Ce mécanisme n'est pas rigide : il n'en existe pas de modèle uniforme et il peut donc prendre différentes formes. Un seul mécanisme peut ainsi couvrir un vaste éventail de secteurs ou être adapté à un secteur d'activité précis, ou encore répondre aux besoins des entreprises lorsqu'elles procèdent à des démarches administratives bien précises (demande d'autorisations, dédouanement, obtention d'un quitus fiscal, passation de marchés publics, etc.). Il est possible de commencer par lancer un tel mécanisme à petite échelle, sous forme de pilote, avant un déploiement à plus grande échelle. Quels que soient sa forme et son périmètre, ce mécanisme doit, en tout état de cause, incorporer un ensemble de principes et de fonctionnalités :

- **Le mécanisme doit cibler la sollicitation de pots-de-vin.** Il est spécifiquement conçu pour lutter contre la corruption active en mettant rapidement un terme aux incidents – demandes explicites ou indirectes – auxquelles les entreprises sont confrontées dans leurs démarches auprès d'agents publics. Ce ciblage est justifié par le fait que les entreprises sont directement, et parfois très largement, concernées par les pratiques de sollicitation ou d'extorsion mais ne disposent souvent pas de solutions viables pour faire état de

leurs problèmes par le truchement de structures plus formelles comme les tribunaux. Le mécanisme de signalement à haut niveau leur offre un moyen accessible de régler – de manière directe, rapide et informelle – les problèmes de corruption.

- **Un mécanisme qui s’inscrit dans le dispositif général de lutte contre la corruption.**

Ce mécanisme se veut complémentaire des autres mesures de lutte contre la corruption. Il n’a pas vocation à remplacer d’autres mécanismes de signalement ou à mettre en cause les procédures juridiques en place, mais vise à les compléter en procurant une solution aux entreprises qui souhaitent adresser leurs plaintes à une plateforme plus informelle et digne de confiance et obtenir que des mesures soient rapidement prises, par ce biais, pour régler leur problème. Il ne doit donc pas entraver l’accès aux voies de recours judiciaires ou à d’autres mécanismes de contrôle. Les entreprises doivent être clairement informées de leur droit de faire appel à d’autres voies de recours si elles ne souhaitent pas utiliser le mécanisme, ou si elles ne sont pas satisfaites de la suite donnée à leur problème dans le cadre de celui-ci. De même, il faut également faire savoir sans équivoque que tout soupçon fondé de corruption ou ayant trait à toute autre infraction pénale ou administrative sera signalé aux autorités.

- **Une légitimité conférée par les niveaux les plus élevés de l’administration publique et un engagement ferme des pouvoirs publics.** Le mécanisme doit être doté d’une structure de gouvernance claire, transparente et suffisamment indépendante pour garantir qu’aucune partie concernée par la plainte ne peut s’ingérer dans le déroulement équitable du processus de règlement. Condition préalable pour cela, le mécanisme doit mettre à disposition un circuit de signalement indépendant des administrations dont les salariés sont présumés avoir sollicité des pots-de-vin, et être placé au-dessus d’elles. La participation de toutes les parties concernées dès les tout premiers stades de l’élaboration du mécanisme peut contribuer à renforcer la confiance dans celui-ci et se traduire par une plus forte adhésion de leur part. Toutefois, sans la ferme détermination des plus hautes autorités de l’État, ce mécanisme sera probablement inefficace ou sous-utilisé.

- **Une protection appropriée : un mécanisme de prévention des représailles.** Ce mécanisme ne fonctionnera que si les entreprises sont incitées à faire librement part de leurs préoccupations, sans craindre de représailles. Porter plainte pour corruption peut être risqué pour elles. Un tel mécanisme doit donc incorporer des mesures de précaution pour prévenir tout préjudice, par exemple une politique de prévention des représailles, des mesures visant à garantir la confidentialité, des mesures de protection des données personnelles recueillies lors du dépôt de la plainte ou la possibilité, pour les plaignants, de porter plainte sous le couvert de l’anonymat, si cela est nécessaire.

- **Associer toutes les parties concernées : un mécanisme fondé sur le dialogue.** Le recours à des moyens informels pour régler rapidement les problèmes est l’un des atouts de ce mécanisme. La capacité à initier un dialogue avec l’entreprise plaignante dans un cadre formel ou informel, notamment, lorsque cela est possible – autrement dit, sans crainte de mesures de rétorsion lorsque l’entreprise porte plainte ouvertement –, avec les dirigeants de l’administration visée par la plainte, est un moyen de régler les litiges avec célérité. Cette possibilité peut également contribuer à empêcher l’exacerbation des conflits.

- **Un suivi assuré et minutieux.** Ce mécanisme a pour vocation de permettre un suivi de toute affaire qui lui est adressée à bon escient. Lorsque cela est possible, l’instance chargée de le mettre en œuvre cherchera elle-même la solution. Lorsque la loi prévoit le renvoi de l’affaire à une autre autorité compétente, l’instance chargée de la mise en œuvre du mécanisme peut continuer à suivre le processus de résolution du problème pour garantir que celui-ci trouve une issue rapide et appropriée.

## **En quoi un mécanisme de signalement à haut niveau serait-il bénéfique aux entreprises et aux pouvoirs publics ?**

**Parce qu'il peut mettre fin aux sollicitations de pots-de-vin rapidement et sans que les opérations concernées ne prennent trop de retard.** Lorsque les autres dispositifs de redevabilité sont lents ou considérés comme peu fiables, l'existence d'un mécanisme ayant pour mission de réagir promptement et en toute impartialité en cas de sollicitation ou d'extorsion devrait répondre aux attentes des entreprises à la recherche d'une solution rapide. Par exemple, il est absolument indispensable qu'en cas d'extorsion en lien avec une opération de dédouanement, les entreprises puissent obtenir une parade au plus vite.

**Parce qu'il prouve que les pouvoirs publics sont soucieux de réduire la corruption et de mettre en place un secteur de services liés aux entreprises fonctionnant de manière harmonieuse.** Un mécanisme de signalement à haut niveau peut contribuer à l'instauration d'un climat propice à l'investissement. En effet, les entreprises investiront sans doute avec davantage de confiance dans un pays si elles savent que, en cas de sollicitation de pots-de-vin, elles pourront se tourner vers un organisme spécialisé à même de leur proposer une solution rapide. Un tel mécanisme peut aussi contribuer à favoriser l'équité des règles du jeu en matière commerciale, dans la mesure où, si des concurrents dénués de scrupule se comportent de manière inéquitable, ils devront en définitive rendre compte de leurs actes.

**Parce qu'il permet de minorer ou de prévenir les conséquences négatives de la corruption sur les projets et processus publics.** Par exemple, dans le contexte des marchés publics, les entreprises peuvent, si elles obtiennent une réponse rapide, s'épargner les préjudices financiers éventuellement liés aux coûts de remise en état qu'elles devraient supporter si elles s'engageaient dans des investissements entachés de corruption, ou si leurs activités avaient des impacts négatifs sur l'environnement. Dans le contexte des vérifications fiscales, une solution rapide peut empêcher que l'administration fiscale ne voie sa réputation entachée par des soupçons persistants d'irrégularités.

**Parce qu'il peut améliorer le climat de l'investissement et la qualité de la signature.** Parmi les incitations offertes à un pays envisageant de se doter d'un mécanisme de signalement à haut niveau, on peut citer la probabilité d'une réaction favorable de la part des agences de notation ainsi que des entreprises multinationales désireuses de procéder à des investissements directs, et des répercussions positives en termes de réputation.

**Parce qu'il permet aux administrations d'obtenir de précieuses informations en retour.** Un mécanisme de signalement à haut niveau peut aussi servir à alerter de manière précoce sur des problèmes plus généraux ; permettre de recueillir, à partir des différentes plaintes individuelles, des informations permettant de mettre le doigt sur des évolutions qu'il pourrait être souhaitable d'apporter aux activités ou aux systèmes de gestion des organismes concernés ; ou encore être le révélateur de modifications systématiques éventuellement nécessaires.

## **Processus de traitement des plaintes**

**Étapes de la procédure.** Un mécanisme de signalement à haut niveau devrait être assorti d'une procédure robuste de traitement des plaintes. Bien que les procédures effectives puissent, dans le détail, varier d'un pays à l'autre en fonction de ses spécificités propres, elles devraient à tout le moins comporter, dans leur forme la plus simple, quatre étapes : (i) réception et filtrage des plaintes ; (ii) évaluation des plaintes ; (iii) choix d'une approche de résolution ; et (iv) règlement du problème.

**Critères d'admissibilité : qui peut formuler des plaintes ?** Un mécanisme de signalement à haut niveau peut recevoir des plaintes émanant uniquement d'entreprises directement concernées, ou bien aussi de tiers tels que des organisations professionnelles, des ONG ou des personnes physiques ayant connaissance de pratiques

inappropriées. Dans tous les cas, le mécanisme devrait être accessible à toutes les entreprises, qu'elles soient nationales ou étrangères.

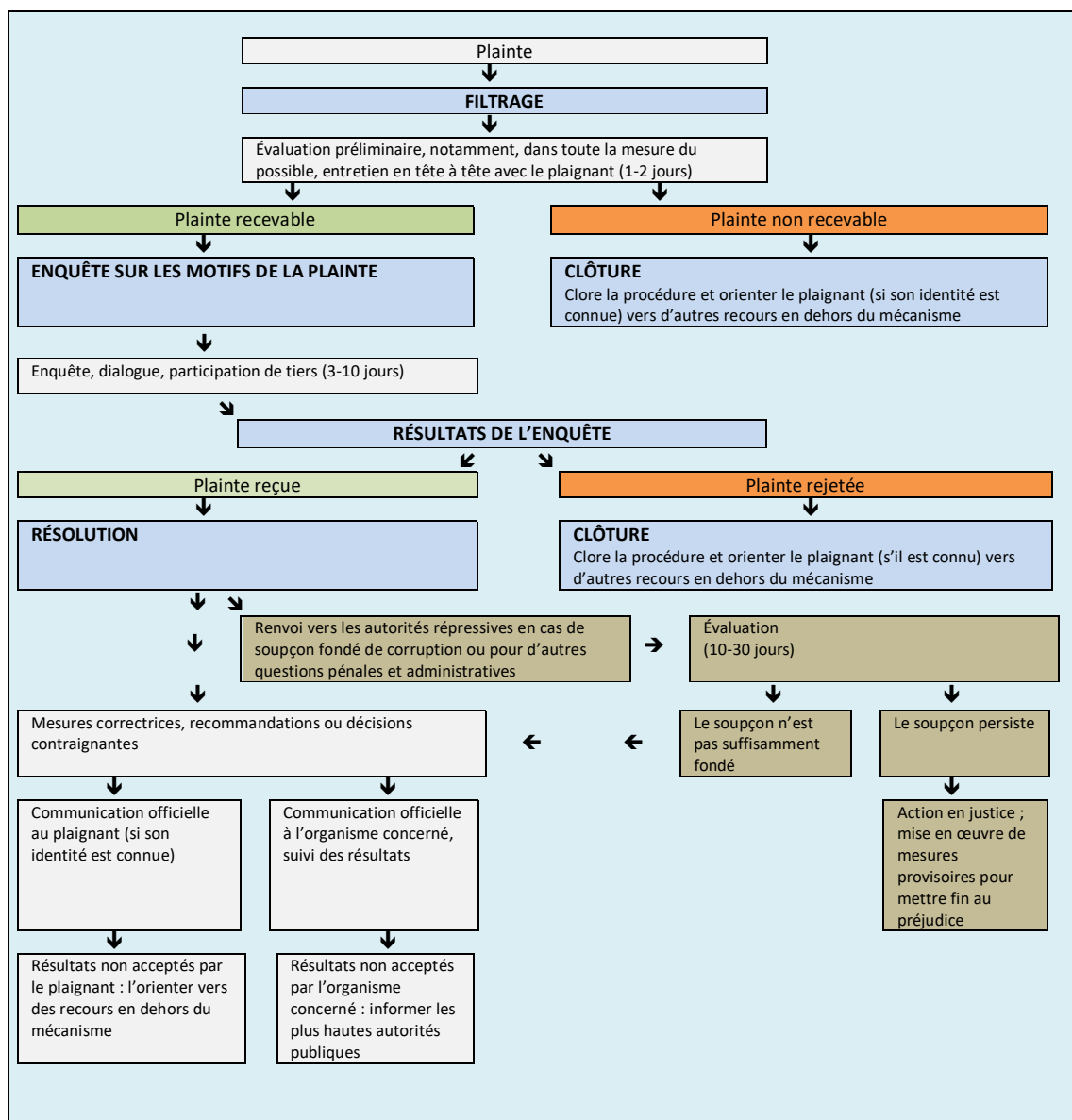
**Filtrage.** Il convient de définir des critères d'admissibilité clairs. Peuvent être considérées comme recevables les plaintes ayant un lien direct avec le projet considéré ; celles qui émanent d'une personne ayant qualité pour la formuler ; ou encore celles qui entrent dans le champ des compétences dévolues au mécanisme. Pour être le plus efficace possible, le mécanisme devrait pouvoir traiter un large éventail de problèmes, étant donné que la sollicitation peut recouvrir des situations très diverses. Par exemple, dans le cas où une entreprise se demande s'il est légitime qu'elle doive acquitter une somme pour obtenir une attestation des autorités sanitaires alors qu'elle sollicite une autorisation d'exercer son activité, le mécanisme doit pouvoir lui apporter une réponse dans la mesure où des pots-de-vin dissimulés peuvent être en jeu.

**Examen, enquête et traitement des plaintes.** Pour qu'un mécanisme de signalement à haut niveau puisse fonctionner, les plaintes devraient pouvoir être rapidement traitées. Par exemple, en cas d'appel d'offres, le déroulement chronologique de la procédure devrait permettre que le problème soit résolu avant que le marché ne soit attribué. La procédure devrait également mettre l'accent sur le dialogue avec toutes les parties concernées et sur leur participation. Plus précisément, pour que toutes les informations nécessaires au bon déroulement d'une procédure puissent être réunies, le personnel qui, au sein du mécanisme, est chargé du traitement des plaintes devrait compter parmi ses membres des responsables des ministères/organismes dont les activités ont suscité les plaintes en question. Leur présence pourrait en effet faciliter une réponse rapide de l'organisme concerné ou conduire les hauts responsables du mécanisme à formuler des recommandations ou à prendre une décision, contraignante ou non. Des recommandations ou des décisions non contraignantes peuvent en effet se révéler des instruments à la fois puissants et convaincants, en particulier si le mécanisme bénéficie d'un appui politique au plus haut niveau et repose sur un processus transparent dont les conclusions sont susceptibles d'aboutir à une forme de pression sociale en faveur d'un respect volontaire des obligations.

**Cas dans lesquels il existe des motifs raisonnables de suspecter qu'il y a eu violation de la législation.** Dans de telles situations, il sera probablement nécessaire d'en référer aux autorités répressives compétentes. Chaque fois que possible, il conviendrait que l'entité dont des agents sont soupçonnés d'avoir commis des actes contraires à la loi prenne des mesures correctrices provisoires (consistant par exemple à suspendre l'effet d'une décision prise par un membre de son personnel) jusqu'à ce que les autorités compétentes aient procédé à une évaluation complète de l'affaire. S'il s'avère que les soupçons persistent, ces autorités décideront de la suite à donner à l'affaire. À chaque fois que possible, dans les cas où l'identité des plaignants est connue, les rapports remis aux autorités devraient être anonymisés, à condition que dernières puissent prendre contact avec eux sans délai. Quoi qu'il en soit, les plaignants devraient avoir la possibilité de prendre une décision éclairée sur la manière dont ils souhaitent procéder.

**Recours : À quel type de réponse les entreprises peuvent-elles s'attendre de la part du mécanisme ?** L'un des avantages potentiels d'un mécanisme de signalement à haut niveau est sa souplesse. De ce fait, il devrait pouvoir fournir un éventail de recours possibles s'appliquant à différents types de plaintes. Parmi ces recours, on peut citer des actions visant à modifier ou à interrompre des activités préjudiciables, par exemple muter un fonctionnaire ayant un comportement suspect, reporter l'attribution d'un marché public, modifier les obligations de dédouanement, ou encore revoir la politique de l'organisme concerné.

## Processus de traitement des plaintes



## Gouvernance

Rattachement du mécanisme. Le choix de l'institution à laquelle seront rattachés le mécanisme de signalement à haut niveau et ses responsables enverra à toutes les parties concernées un signal fort quant à détermination des pouvoirs publics à lutter contre la sollicitation de pots-de-vin. Le mécanisme devrait être rattaché à une institution occupant une place importante dans la hiérarchie des autorités publiques, et sa direction devrait être confiée à des personnes de haut niveau, mais ses activités devraient aussi être pleinement intégrées dans les travaux de l'administration. En effet, si la responsabilité du règlement des plaintes est confiée à un ministère spécifique, il peut arriver que celui-ci ne soit pas en mesure d'obtenir des solutions efficaces d'autres organismes publics placés sous son contrôle. De la même façon, l'efficacité du mécanisme sera probablement compromise s'il est totalement déconnecté de l'administration, ou s'il n'a avec elle que des liens assez lâches : en effet, c'est souvent le comportement d'une administration qui donne lieu à des plaintes, et c'est donc elle qui doit être sollicitée pour



résoudre le problème. Dans un tel cas, le mécanisme devra pouvoir s'appuyer sur un fondement juridique clair lui permettant d'obtenir des organismes publics les contributions et la coopération nécessaires.

**Implication de tiers.** Associer des tiers, par exemple des universitaires, des ONG, des experts, au mécanisme pourrait contribuer à accroître la confiance des entreprises ainsi qu'à dépasser certaines limites inhérentes à la nature même du mécanisme, comme de possibles conflits d'intérêts ou partis pris, pour autant que ces tiers soient eux-mêmes perçus comme dénués de préjugés et impartiaux par rapport aux entreprises comme aux organismes publics concernés. Le rôle de ces tiers pourrait consister à passer en revue les plaintes, agir en qualité de conseillers pour la résolution des conflits, aider à préserver l'équité du système par l'exercice de fonctions de contrôle et dispenser des conseils sur des réformes systémiques à long terme.

**Financement.** Les fonctions d'un mécanisme de signalement à haut niveau sont intrinsèquement liées aux mesures qu'un État devrait prendre pour prévenir la corruption et pour cette raison, il conviendrait dans l'idéal qu'il soit financé sur des fonds publics. Toutefois, compte tenu des pressions qui s'exercent actuellement sur les finances publiques dans de nombreux pays du monde, on ne devrait pas exclure que ses coûts puissent être supportés, en totalité ou en partie, par le monde de l'entreprise à l'origine de ses travaux, ou qu'il puisse faire l'objet d'un modèle de financement mixte (public-privé et/ou financement par des donateurs). Chaque stratégie présente néanmoins des risques. Si les entreprises devaient être les principaux bailleurs de fonds du mécanisme, il pourrait en résulter des conflits d'intérêts potentiels. Par ailleurs, une trop grande part de financement par des donateurs pourrait amoindrir la légitimité du mécanisme. En outre, les politiques des donateurs peuvent évoluer, et ils peuvent décider de se désengager, en particulier s'ils ne sont pas satisfaits des résultats obtenus par le mécanisme.

### Accessibilité, transparence et redevabilité

**Faire connaître le mécanisme.** Les entreprises ne pourront s'adresser au mécanisme de signalement à haut niveau que si elles en connaissent l'existence, et si elles savent où le trouver. Cet impératif a un corolaire : que le mécanisme soit doté d'un site web permettant notamment à un plaignant de déposer une plainte en ligne. Tout mécanisme devrait également rendre publique sa procédure, en termes clairs et simples, et fournir des informations détaillées sur son fonctionnement ainsi que sur les personnes pouvant s'adresser à lui et sur les modalités de sa saisine. Il est également indispensable de s'assurer que les organismes publics appropriés ont connaissance du mécanisme et qu'ils savent quand et comment les entreprises peuvent s'y adresser. Il est en outre important que les entreprises sensibilisent leur personnel à l'existence du mécanisme.

**Information en retour des parties prenantes.** Des informations sur les résultats obtenus par le mécanisme devraient être communiquées, car elles contribuent à une meilleure appréhension du dispositif par toutes les parties. Le mécanisme devrait en conséquence fournir régulièrement des informations en retour à toutes les parties concernées afin de préciser les attentes sur ce qu'il fait ou non, d'encourager les entreprises et les personnes physiques à recourir à lui, de rendre compte des résultats obtenus, et de recueillir des observations en vue de sa propre amélioration. Parmi les informations que l'on pourrait ainsi faire remonter, on peut citer la nature et le volume des plaintes, ainsi que les réponses qui y ont été apportées, et l'influence que ces plaintes ont pu exercer sur les politiques, procédures et modes opératoires de la puissance publique, de même que sur le mécanisme lui-même.

**Suivi, évaluation et amélioration du mécanisme.** La redevabilité est une condition indispensable au maintien de la confiance placée dans le mécanisme. Un suivi régulier s'impose pour en préserver la fiabilité et la viabilité. Afin d'asseoir la crédibilité du processus et la confiance entre les entreprises et les autorités publiques interpellées, il conviendra de mettre en place un organe de surveillance, doté d'un pouvoir consultatif et composé de représentants du monde des affaires, de la société civile et de l'administration, qui sera chargé de suivre et d'évaluer les performances du mécanisme. Des critères d'évaluation clairs devront être définis, parmi lesquels on peut citer : la connaissance générale de l'existence du mécanisme ; le degré de recours au mécanisme, et la

nature des personnes qui font appel à lui ; sa capacité à résoudre les plaintes de manière précoce et constructive ; et les résultats obtenus (impact, avantages).

**Faire du mécanisme un vecteur de changement.** Les mécanismes de signalement à haut niveau ne devraient pas seulement être des dispositifs de redevabilité, mais ils devraient être mobilisés en tant que vecteurs du changement. En plus de sa vocation à protéger les entreprises des abus, un mécanisme de signalement à haut niveau permet en effet d'identifier des risques réglementaires systématiques et de promouvoir l'évolution de l'action publique ainsi que l'amélioration de la fourniture des services publics. Tout mécanisme devrait donc avoir le pouvoir de conseiller les autorités sur les causes systématiques de la sollicitation de pots-de-vin, ou de formuler des propositions sur la manière d'améliorer les procédures administratives.