

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Lutte contre la corruption – Evaluation de la mise en œuvre de l'arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008

Conseil fédéral

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.17436.201.00072
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Table des matières

L'essentiel en bref	5
Das Wesentliche in Kürze.....	7
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	11
1 Mission et déroulement	14
1.1 Contexte	14
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Un mandat ambitieux et pertinent	16
3 Les conditions-cadres nécessaires à la réalisation du mandat sont inappropriées.....	18
3.1 Aspect institutionnel et indépendance du GTID.....	18
3.2 Organisation de milice inefficace	19
3.3 Définir une stratégie de communication pour plus de visibilité	20
3.4 Réflexions indispensables sur les ressources	21
4 Objectifs partiellement atteints, efficience et efficacité à renforcer	23
4.1 Auto-évaluation critique de l'atteinte des objectifs.....	23
4.2 Une stratégie de lutte contre la corruption à formaliser	24
4.3 Sensibilisation et prévention au niveau national à améliorer.....	25
4.4 Thèmes traités en ateliers ou séances plénières insuffisamment mis en valeur.....	25
4.5 Elaboration du rapport d'activité du GTID à améliorer.....	26
4.6 Pertinence des recommandations à renforcer.....	27
5 Propositions pour améliorer la situation	29
5.1 Modèles alternatifs proposés.....	29
5.2 Comparaison internationale et proposition de solution	29
Annexe 1: Abréviations.....	32
Annexe 2: Modèle d'impact (source: CDF)	33
Annexe 3: Mandat du Conseil fédéral au GTID	34

Annexe 4: Historique des développements majeurs liés à la lutte contre la corruption (source: CDF).....	35
Annexe 5: Suivi des recommandations (source: GTID et CDF)	38
Annexe 6: Comparaison avec la Finlande et l’Autriche (source: CDF)	46
Annexe 7: Option proposée par le CDF (source: CDF)	48

Lutte contre la corruption – Evaluation de la mise en œuvre de l’arrêté du Conseil fédéral du 19 octobre 2008

Conseil fédéral

L’essentiel en bref

Une recommandation du Groupe d’Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l’Europe demandait à la Suisse de renforcer l’échange d’informations, la coordination, la prévention et la sensibilisation des acteurs exposés aux risques de corruption. Pour y répondre, le Conseil fédéral a créé en décembre 2008 le Groupe de travail interdépartemental (GTID) pour la lutte contre la corruption. Ce mandat est limité à dix ans. Le Conseil fédéral se basera sur le rapport d’activité du GTID et sur l’évaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF) pour définir la suite de sa politique en matière de lutte contre la corruption.

Un mandat pertinent mais avec des conditions cadres insuffisantes

Le mandat du Conseil fédéral permet de répondre aux préoccupations liées aux risques de corruption en Suisse, en particulier pour les acteurs fédéraux. Certains objectifs méritent d’être précisés, mais ceux-ci sont globalement pertinents. En revanche, les conditions-cadres ne permettent pas une mise en œuvre adéquate.

Pour le CDF, des réformes importantes doivent être entreprises pour accroître l’efficacité du GTID et le rôle du gouvernement dans la lutte contre la corruption. L’indépendance, les ressources (financières et humaines), les compétences, l’autorité, la mémoire institutionnelle et la visibilité ne sont pas appropriées. Le Conseil fédéral se doit aussi d’apporter et d’exprimer son soutien politique de manière claire afin de mieux prévenir la corruption.

Un changement de modèle s’impose

Le GTID est doté d’une organisation de milice, pilotée par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Il offre avant tout un service d’échanges d’informations entre les membres présents aux ateliers et aux séances plénières. Quelques recommandations ont été proposées, mais aucune stratégie de lutte contre la corruption en Suisse n’a été établie.

Le CDF encourage le Conseil fédéral à repenser la mise en œuvre de son mandat pour renforcer le dispositif actuel et se donner les moyens d’agir aussi sur le plan législatif. L’analyse et la comparaison internationale montrent qu’un changement de modèle serait plus efficace qu’une transition par étape. Le CDF propose de maintenir un groupe d’échange d’informations, doté d’un secrétariat et formé de spécialistes, et de créer une fonction de délégué à la lutte contre la corruption. Ce dernier accompagnerait les représentants suisses au plan international, jouerait un rôle de coordinateur au niveau fédéral ainsi que de sensibilisateur auprès des collectivités publiques et de la société civile. Il aurait aussi un lien avec les services juridiques des départements et des offices pour ancrer la lutte contre la

corruption dans l'administration fédérale. Ce changement d'organisation doit être réalisé à terme sans ressources supplémentaires. Un recensement des acteurs de l'administration fédérale aujourd'hui impliqués dans la lutte contre la corruption devrait permettre d'utiliser les synergies potentielles et affecter au mieux les ressources existantes.

Korruptionsbekämpfung – Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19. Oktober 2008

Bundesrat

Das Wesentliche in Kürze

Eine Empfehlung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) des Europarates forderte von der Schweiz den Ausbau des Informationsaustausches, der Koordination und der Prävention sowie eine stärkere Sensibilisierung der Akteure, die Korruptionsrisiken ausgesetzt sind. Als Antwort darauf rief der Bundesrat im Dezember 2008 die Interdepartementale Arbeitsgruppe (IDAG) zur Korruptionsbekämpfung ins Leben. Dieser Auftrag ist auf zehn Jahre befristet. Der Bundesrat wird sich auf den Tätigkeitsbericht der IDAG sowie die Evaluation der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) stützen, um die Fortsetzung seiner Politik zur Korruptionsbekämpfung festzulegen.

Zielführender Auftrag, aber ungenügende Rahmenbedingungen

Der Auftrag des Bundesrates ermöglicht es, auf die Besorgnisse rund um die Korruptionsrisiken in der Schweiz einzugehen, insbesondere auf die der Bundesakteure. Gewisse Zielsetzungen sollten präziser definiert werden, insgesamt sind sie aber aussagekräftig. Hingegen erlauben die Rahmenbedingungen keine adäquate Umsetzung der Zielsetzungen.

Nach Meinung der EFK sind tiefgreifende Reformen nötig, um die Wirksamkeit der IDAG zu erhöhen und die Rolle der Regierung bei der Korruptionsbekämpfung zu stärken. Die Unabhängigkeit, die (finanziellen und personellen) Ressourcen, die Kompetenzen, die Autorität, das institutionelle Gedächtnis und die Visibilität sind nicht angemessen. Der Bundesrat hat zudem die Pflicht, der Korruptionsprävention den nötigen politischen Rückhalt zu verschaffen und seine Unterstützung dieses Anliegens unmissverständlich zum Ausdruck zu bringen.

Ein neues Modell ist unumgänglich

Die IDAG verfügt über eine vom Eidgenössischen Departement für äussere Angelegenheiten (EDA) gesteuerte Milizorganisation. Sie bietet in erster Linie eine Möglichkeit zum Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern, die an den Treffen und Plenarversammlungen teilnehmen. Einige Empfehlungen wurden vorgeschlagen, jedoch keine Strategie zur Korruptionsbekämpfung in der Schweiz entworfen.

Die EFK ermutigt den Bundesrat, die Umsetzung seines Auftrags im Sinne einer Verstärkung des aktuellen Dispositivs zu überdenken und auch den Weg für gesetzgeberisches Handeln zu ebnen. Sowohl die Analyse wie ein internationaler Vergleich zeigen, dass ein Modellwechsel wirksamer wäre als ein schrittweiser Übergang. Die EFK schlägt vor, eine aus Fachleuten bestehende Gruppe zum Informationsaustausch beizubehalten, die über ein Sekretariat verfügt und die Funktion eines Beauftragten für Korruptionsbekämpfung zu schaffen. Letzterer würde die Schweizer Vertreterinnen und Vertreter auf dem internationalen Parkett begleiten, auf Bundesebene als Koordinationsstelle fungieren und

das Gemeinwesen und die Zivilgesellschaft sensibilisieren. Um die Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung zu verankern, stünde er auch in Verbindung mit den Rechtsdiensten der Departemente und der Ämter. Diese organisatorische Änderung muss früher oder später ohne zusätzliche Ressourcen vorgenommen werden. Indem alle gegenwärtig in die Korruptionsbekämpfung involvierten Akteure der Bundesverwaltung erfasst werden, sollte es möglich sein, potenzielle Synergien zu nutzen und die vorhandenen Ressourcen optimal einzusetzen.

Originaltext auf Französisch

Lotta contro la corruzione – Valutazione dell’attuazione del decreto del 19 ottobre 2008 del Consiglio federale

Consiglio federale

L’essenziale in breve

Una raccomandazione del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio d’Europa richiedeva alla Svizzera di rafforzare lo scambio di informazioni, il coordinamento, la prevenzione e la sensibilizzazione degli attori esposti al rischio di corruzione. In risposta, nel dicembre del 2008 il Consiglio federale ha istituito il Gruppo di lavoro interdipartimentale per la lotta contro la corruzione. Questo mandato è limitato a 10 anni. Per stabilire il seguito della sua politica in materia di lotta alla corruzione, il Consiglio federale si baserà sul rapporto d’attività del Gruppo interdipartimentale e sulla valutazione del Controllo federale delle finanze (CDF).

Un mandato pertinente ma con condizioni quadro insufficienti

Il mandato del Consiglio federale permette di rispondere ai timori legati al rischio di corruzione in Svizzera, in particolare per gli attori federali. Occorre chiarire alcuni obiettivi, ma nel complesso sono pertinenti. Per contro, le condizioni quadro non permettono un’attuazione adeguata.

Secondo il CDF occorrono riforme importanti per incrementare l’efficacia del Gruppo interdipartimentale e per rafforzare il ruolo del Governo nella lotta contro la corruzione. L’indipendenza, le risorse (finanziarie e umane), le competenze, l’autorità, la memoria aziendale e la visibilità non sono adeguate. Il Consiglio federale deve inoltre fornire ed esprimere con chiarezza il proprio sostegno politico per meglio prevenire la corruzione.

Occorre cambiare il modello

Il Gruppo interdipartimentale è dotato di un’organizzazione di milizia ed è diretto dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE). In primo luogo offre un servizio di scambio di informazioni tra i membri che partecipano ai seminari e alle sedute plenarie. Sono state proposte alcune raccomandazioni, ma non è stata stabilita nessuna strategia di lotta contro la corruzione in Svizzera.

Il CDF invita il Consiglio federale a riconsiderare l’attuazione del suo mandato al fine di rafforzare il sistema attuale e di mettersi in grado di adottare anche misure legislative. L’analisi e il confronto internazionale mostrano che un cambiamento di modello sarebbe più efficace di una transizione graduale. Il CDF propone di mantenere un gruppo di scambio di informazioni, dotato di una segreteria e formato da specialisti, e di istituire la funzione di delegato alla lotta contro la corruzione. Tale delegato accompagnerebbe i rappresentanti svizzeri in ambito internazionale, avrebbe un ruolo di coordinatore a livello federale e di sensibilizzatore presso gli enti pubblici e la società civile. Sarebbe inoltre collegato ai servizi giuridici dei dipartimenti e degli uffici per ancorare la lotta contro la corruzione

nell'Amministrazione federale. Questo cambiamento nell'organizzazione deve essere realizzato a termine e senza risorse supplementari. L'identificazione degli attori dell'Amministrazione federale attualmente coinvolti nella lotta contro la corruzione dovrebbe consentire di sfruttare le potenziali sinergie e di ripartire nel modo più efficiente possibile le risorse esistenti.

Testo originale in tedesco

Combating corruption – Evaluation of the implementation of the Federal Council's resolution of 19 October 2008

Federal Council

Key facts

A recommendation of the Council of Europe Group of States against Corruption (GRECO) called on Switzerland to step up the exchange of information, coordination, prevention and awareness-raising among stakeholders exposed to the risks of corruption. To address this issue, the Federal Council set up the interdepartmental working group (IDWG) on combating corruption in December 2008. This mandate is limited to ten years. The Federal Council will use the activity report of the IDWG and the evaluation of the Swiss Federal Audit Office (SFAO) as a basis for the further development of its anti-corruption policy.

A relevant mandate but with insufficient framework conditions

The Federal Council's mandate addresses concerns about the risks of corruption in Switzerland, particularly for federal players. Some of the objectives need to be clarified, but they are generally relevant. However, the framework conditions do not allow for adequate implementation.

For the SFAO, important reforms must be undertaken to increase the effectiveness of the IDWG and the role of the government in the fight against corruption. Independence, resources (financial and human), skills, authority, institutional memory and visibility are not appropriate. The Federal Council must also provide and express its political support in a clear manner in order to better prevent corruption.

A change of model is required

The IDWG has a militia organisation, headed by the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA). Above all, it offers an information exchange service between the members attending workshops and plenary sessions. Some recommendations have been proposed, but no anti-corruption strategy has been established in Switzerland.

The SFAO encourages the Federal Council to rethink the implementation of its mandate in order to strengthen the current system and empower itself to take legislative action. Analysis and an international comparison show that a change of model would be more effective than a step-by-step transition. The SFAO proposes maintaining an information-sharing group with a secretariat and trained specialists and establishing an anti-corruption delegate function. The latter would accompany Swiss representatives at the international level, play a coordinating role at the federal level and raise awareness among public authorities and civil society. It would also have a link with the legal services of departments and offices to anchor the fight against corruption in the Federal Administration. This organisational change must be carried out over time without

additional resources. An inventory of the Federal Administration players currently involved in the fight against corruption should enable potential synergies to be exploited and existing resources to be allocated in the best possible way.

Original text in German

Prise de position générale du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral considère la lutte contre la corruption comme une tâche transversale qui requiert une collaboration interdépartementale entre différents offices fédéraux, le Ministère public de la Confédération et le CDF. C'est pourquoi il a constitué le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption, en application de l'art. 56 LOGA, et désigné comme membres toutes les unités administratives impliquées dans la lutte contre la corruption.

Le Conseil fédéral n'est pas convaincu qu'une centralisation de la lutte contre la corruption, telle que proposée par le CDF, serait plus économique et plus pertinente que la structure actuelle, qui correspond mieux à sa conception de la lutte contre la corruption comme tâche transversale. Il note par ailleurs que le modèle proposé par le CDF (au chapitre 5 et à l'annexe 7) prévoit, outre un délégué fédéral à la lutte contre la corruption, le maintien d'un GTID Lutte contre la corruption ainsi qu'un soutien opérationnel de la part de divers départements. Le Conseil fédéral estime par conséquent peu probable que la nouvelle fonction de délégué fédéral à la lutte contre la corruption puisse réellement se concevoir sans ressources supplémentaires. Le rapport d'évaluation lui-même juge insuffisantes les ressources mises actuellement à disposition en termes de personnel et de financement et suggère en plus des activités complémentaires (telles qu'analyses, études, relations publiques). La mise en place d'une nouvelle structure avec un délégué et un secrétariat doté de personnel spécialisé devrait entraîner une augmentation substantielle des frais, à plus ou moins long terme.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

Le Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID) est un groupe interdépartemental rattaché à la Division Politiques extérieures sectorielles (DPES) de la Direction politique (DP) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Le mandat formel attribué par le Conseil fédéral mentionne que le DFAE assume sa présidence et son secrétariat permanent.

Le mandat du GTID porte sur une durée de dix ans (soit jusqu'au 31.12.2018), renouvelable sur décision du Conseil fédéral. Il regroupe tous les offices fédéraux impliqués tels que définis dans le mandat.

Il prévoit notamment la définition de politiques concertées, au niveau national, entre les différents offices et autorités ainsi que l'organisation de rencontres régulières et d'ateliers thématiques afin de développer des stratégies communes.

Le GTID est tenu de faire régulièrement rapport au Conseil fédéral de ses activités et, au besoin, de formuler des recommandations en matière de politique de lutte contre la corruption. Il est assisté d'un comité de pilotage (Kerngruppe).

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit a pour objectif de vérifier l'efficacité et l'efficience du GTID, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs fixés compte tenu des ressources mises à disposition. Il doit aussi permettre d'identifier la plus-value du GTID amenée aux acteurs concernés par les actions menées, mais aussi les domaines pouvant être développés et mieux couverts en matière de lutte contre la corruption.

Cet audit identifie un modèle alternatif afin d'améliorer le système mis en place. La responsabilité du modèle et de sa mise en œuvre relève du Conseil fédéral, qui décide de renouveler le mandat, de définir son contenu et de procéder à un changement organisationnel.

Pour répondre à son objectif d'audit, le CDF a formulé les quatre questions suivantes:

- Les objectifs principaux du mandat donnés par le Conseil fédéral au GTID étaient-ils clairs, réalistes et exhaustifs ?
- La légitimité, l'indépendance et l'efficacité du GTID est-elle assurée/garantie par l'organisation mise en place, ses ressources, ses compétences et ses responsabilités ?
- Les objectifs fixés ont-ils été remplis de manière efficace et efficiente par le GTID ?
- Existe-t-il des modèles alternatifs qui permettent une meilleure efficacité et efficience que celle d'un groupe interdépartemental, notamment en procédant à un comparatif international ?

1.3 Etendue de l’audit et principe

L’audit a été réalisé d’avril à juillet 2017 par Eveline Hügli, Gabriela Carrapa et Alexandre Bläuer (responsable de l’audit). Les démarches de cette évaluation ont été définies en s’appuyant sur un modèle d’impact (annexe 2), une analyse documentaire, des entretiens, deux enquêtes auprès des membres du comité de pilotage du GTID et des participants aux séances plénières, ainsi qu’une comparaison internationale. Les détails se trouvent à l’annexe 6.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour la diligence avec laquelle les renseignements et les documents lui ont été fournis. Il remercie également toutes les personnes impliquées dans le cadre de cet audit que ce soit lors des enquêtes et des entretiens.

1.5 Discussion finale

Avant de finaliser le projet de rapport, les constats principaux et les améliorations envisageables ont été présentés au Chef du Département des affaires étrangères début juillet 2017. Une seconde discussion a eu lieu sur la base du projet de rapport en octobre 2017.

Les principales constatations et recommandations potentielles ont aussi été présentées mi-juillet 2017 aux membres du comité de pilotage et aux personnes chargées du secrétariat du GTID et de la coordination du comité de pilotage, toutes deux quittant leur fonction avant la date de finalisation de ce rapport.

Deux discussions finales ont eu lieu, soit le 21 novembre 2017 avec l’ambassadeur responsable de la DPES (président des séances plénières du GTID), le secrétaire, le coordinateur et les membres du comité de pilotage du GTID¹ ainsi que le 14 décembre 2017 avec le nouveau Chef du Département fédéral des affaires étrangères.

Le CDF remercie l’attitude coopérative de toutes les personnes impliquées dans cet audit.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

¹ En présence de la coordinatrice du groupe de pilotage du GTID impliquée lors de l’audit, réincorporée au SECO en juillet 2017

2 Un mandat ambitieux et pertinent

En 2010, le rapport du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe confirme la mise en œuvre «satisfaisante» de la recommandation qui demande à la Suisse «de doter le groupe consultatif sur la corruption, ou toute autre structure appropriée, des moyens et des pouvoirs nécessaires pour initier une stratégie / des politiques anti-corruption concertées au niveau national (en associant fédération et cantons, autorités administratives et judiciaires, compétences interdisciplinaires et spécialistes)»².

Historiquement, c'est en réponse à cette recommandation que le Conseil fédéral, sur proposition du DFAE, a décidé le 19 décembre 2008 de remplacer le Groupe consultatif sur la corruption (GCC) en créant le GTID³. Son mandat définit l'organisation, la structure, les modalités d'exécution et les objectifs (voir annexe 3).

La réponse donnée par les membres et ex-membres du comité de pilotage à la question: « Le mandat attribué par le Conseil fédéral est-il clair, approprié et complet ? » est positive. La clarté du mandat est en particulier relevée.

Cependant, 13 personnes sur 15 estiment que le mandat actuel devrait être amélioré. Les adaptations portent sur les moyens financiers et humains accordés au GTID, sa marge de manœuvre, mais aussi son indépendance et ses attributions.

Le mandat ne définit pas les ressources à allouer pour assurer les fonctions de support et de coordination du GTID. Au chiffre 3 du mandat, le Conseil fédéral prend toutefois acte de la nécessité de doter la Direction politique du DFAE de ressources additionnelles.

Le mandat ne prévoit pas la définition d'un cahier des charges pour les membres du comité de pilotage.

Le mandat prévoit la transmission de rapport d'activité au Conseil fédéral, mais sans en mentionner sa fréquence. Son traitement par le Conseil fédéral n'est pas défini, ni celui des recommandations formulées.

Le mandat fixe comme objectif de définir des politiques concertées et des orientations stratégiques. Le GTID n'a cependant ni pouvoir décisionnel ni indépendance pour remplir cet objectif.

L'évaluation des activités du GTID n'est pas prévue dans le mandat.

² Greco RC-I/II (2009) 2F, Strasbourg, le 26 mars 2010, Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints, Rapport de Conformité sur la Suisse, adopté par le GRECO lors de sa 46ème Réunion Plénière (Strasbourg, 22-26 mars 2010)

³ Décision du Conseil fédéral du 19 décembre 2008, Création et mandat d'un Groupe Interdépartemental pour la lutte contre la corruption (IDAG Korruptionsbekämpfung)

Appréciation

Dans sa structure et son organisation, le mandat du Conseil fédéral au GTID est ambitieux et pertinent. Certains objectifs méritent toutefois d'être précisés, tout en laissant une marge d'interprétation pour leur réalisation. La définition d'une stratégie de lutte contre la corruption pour la Suisse devrait clairement faire partie intégrante du mandat.

Inspiré de la recommandation du GRECO, le mandat n'est pas en adéquation avec les conditions-cadres nécessaires pour atteindre certains objectifs fixés, comme l'association des cantons, l'implication de la société civile et l'élaboration de politiques concertées (voir chapitre 3).

Plusieurs objectifs, comme le suivi des recommandations, ne peuvent être atteints que si le GTID dispose de l'indépendance et de l'autorité nécessaire dans l'administration. Constitué en tant que groupe interdépartemental, il ne forme pas une instance avec une personnalité juridique propre au sein de l'Administration fédérale. Par le rattachement de son secrétariat au DFAE, la réalisation de ses activités sont de facto subordonnées à ce département. Les prérogatives d'indépendance ne sont pas assurées.

Le soutien politique du Conseil fédéral, notamment par le traitement des rapports et des recommandations adressées, est un garant de l'efficacité et de la visibilité du GTID au sein et au-delà de l'administration fédérale. Le mandat à lui seul ne le garantit pas.

Afin de limiter les risques liés à la perte et au transfert d'informations, la mémoire institutionnelle devrait être garantie en assurant la continuité des fonctions liées à la coordination et au support du GTID. Le rattachement de son secrétariat au DFAE, où les responsables sont des collaborateurs transférables, ne le permet pas.

Durant les neuf années que dure ce dernier, il n'a jamais été remis en question, ni adapté ou amendé. En outre, aucun processus d'évaluation de l'efficacité des activités du GTID n'a été spécifié dans le mandat confié. Dans le prochain mandat, les modalités d'évaluation des objectifs fixés devraient être formalisées.

3 Les conditions-cadres nécessaires à la réalisation du mandat sont inappropriées

3.1 Aspect institutionnel et indépendance du GTID

L'existence du GTID est légitimée par le mandat du Conseil fédéral ce qui est confirmé par le comité de pilotage à travers l'auto-évaluation de ses membres. Les entretiens amènent au constat que le GTID n'a que peu d'influence sur l'administration fédérale et encore moins sur les cantons et les villes. En conséquence, le contrôle de la mise en œuvre des recommandations du GTID est difficile sans une délégation de compétence du Conseil fédéral. Pour 60 % des personnes interrogées, le GTID devrait disposer de plus d'autorité.

Le GTID devrait être à même d'établir son rapport d'activités et de décider des thèmes à traiter de manière totalement autonome, de choisir librement ses intervenants et d'émettre des recommandations au Conseil fédéral. Il doit ensuite en assurer le suivi.

La participation du GTID au processus de consultation, au même titre que les offices fédéraux, notamment pour ce qui traite des thèmes liés à la lutte contre la corruption obtient un avis partagé auprès des personnes interrogées. Actuellement la structure et l'organisation ne le permettent pas, car le GTID ne dispose pas d'un statut officiel au sein de l'administration fédérale. Les membres du comité de pilotage représentent les intérêts et les positions de leurs offices respectifs. Il n'est pas sûr qu'ils y soient consultés. Les sondés trouvent également que les intérêts du GTID sont insuffisamment valorisés.

L'indépendance du GTID est jugée insuffisante par les membres de son comité de pilotage pour les deux raisons principales suivantes:

1. Les membres du comité de pilotage ne sont pas des experts indépendants, mais des représentants de leurs offices respectifs dont ils défendent les intérêts et les positions.
2. Le secrétariat est intégré dans l'organisation du DFAE. Ses actions et ses décisions en suivent la voie hiérarchique. Les projets des rapports d'activités du GTID sont d'abord mis en consultation auprès des offices représentés dans le groupe de pilotage, puis soumis à la voie hiérarchique du DFAE.

Appréciation

Les travaux menés montrent que les avis sont partagés quant à savoir si la corruption est un thème important pour la Suisse et s'il faut y consacrer davantage de ressources.

Les développements et principales mesures prises en Suisse pour lutter contre la corruption sont à saluer (voir annexe 4). Il est crucial d'assurer la prévention et d'être proactif dans la détection des cas de corruption, car c'est l'image de la Suisse qui est en jeu. Le principal défi reste d'obtenir le soutien politique quant aux mesures à prendre. Les risques de corruption existent en Suisse. Une des principales faiblesses réside dans le manque de transparence qui permet de dissimuler les intérêts représentés. Une autre réside dans la difficulté de coordonner des mesures entre les différents acteurs du fédéralisme qui décentralise les responsabilités et les informations.

Intégré à un département et sans budget, le GTID ne dispose pas de suffisamment d'indépendance et d'autonomie pour accomplir son mandat.

Alors que le mandat lui confie des tâches importantes, le GTID en tant qu'organe chargé d'atteindre les objectifs fixés ne dispose pas des outils nécessaires à leur réalisation.

Le GTID devrait pouvoir s'impliquer dans l'analyse des développements et phénomènes en lien avec la corruption, notamment dans le cadre du processus de consultation de loi, mais aussi en effectuant des études et des recherches. Il devrait être en mesure de rassembler et centraliser les informations fédérales, cantonales et communales.

La Suisse a besoin d'un organe pour l'analyse et la récolte d'informations et d'expériences afin de prévenir et sensibiliser, tout en participant aux développements législatifs.

Une proposition d'organisation pour répondre aux conditions-cadre nécessaires pour mettre en œuvre le futur mandat du Conseil fédéral est développée dans le chapitre 5.

Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande au Conseil fédéral de confier le nouveau mandat à un organe supra-départemental. Il doit pouvoir agir de manière indépendante à l'administration, tout en disposant des ressources, des compétences, des pouvoirs et de la visibilité pour atteindre les objectifs fixés et produire des effets.

Prise de position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que la responsabilité en matière de prévention et de lutte contre la corruption ne peut pas être déléguée à un organe indépendant mais doit au contraire rester du ressort de l'administration. L'organisation de milice que dénonce le CDF permet d'utiliser de manière combinée les instruments disponibles dans le cadre des ressources existantes ; elle garantit aussi que les expériences issues de la pratique feront l'objet d'une réflexion et qu'elles seront prises en compte dans la définition des bonnes pratiques. Le fait, pour les membres du GTID Lutte contre la corruption, de représenter leurs offices fédéraux respectifs plutôt que d'exprimer leur avis personnel ne constitue pas un inconvénient, selon le Conseil fédéral. Ce dernier constate du reste que des experts externes à l'administration ont participé aux discussions du GTID. D'ailleurs, le GTID n'est pas la seule entité à émettre des propositions pour développer le dispositif suisse de lutte contre la corruption : d'importantes initiatives émanent aussi du Parlement, de la société civile et des organisations internationales.

C'est pourquoi le Conseil fédéral envisage de prolonger le mandat du GTID, moyennant quelques adaptations. Il confiera au GTID la tâche de formuler des objectifs stratégiques et opérationnels anticorruption au niveau fédéral et de les lui soumettre pour approbation.

3.2 Organisation de milice inefficace

Le mandat du Conseil fédéral définit l'organigramme et la structure du GTID. Il stipule la composition du comité de pilotage et la fonction de secrétariat subordonnée au DFAE.

Les réponses aux questionnaires concluent dans leur grande majorité que l'organisation mise en place permet de remplir efficacement le mandat. Près de 87 % estiment aussi que le choix des membres du comité de pilotage est pertinent. Le CDF devrait en faire partie, vu son rôle de plateforme pour les lanceurs d'alerte. Le principal désavantage de la solution mentionnée réside dans la subordination des participants aux offices représentés qui n'ont aucune obligation vis-à-vis du GTID.

Le pilotage et le monitoring stratégique et opérationnel des activités n'existent pas. Le modus operandi se limite à l'organisation de séances plénières, de comités opérationnels, d'ateliers thématiques, ainsi que la rédaction d'un rapport d'activité pour le Conseil fédéral.

Appréciation

L'organisation du GTID correspond à celle définie dans son mandat, sans plus. Elle est basée sur un consensus et sur le principe de milice, chaque membre représentant implicitement les intérêts de son office. Son pilotage et son monitoring sont embryonnaires. Un organigramme a été établi pour les besoins de cette évaluation.

Rattaché à la DPES de la DP du DFAE, l'impulsion de ce groupe provient de la fonction de coordination exercée par son secrétariat. Les personnes en charge de ces fonctions ne sont pas des « praticiens » ou des « experts » dans la lutte contre la corruption. Ils préparent et conduisent le comité de pilotage. Ces personnes sont sujettes à des conflits de priorités entre leurs différentes tâches de ligne. Choisi au DFAE, ce personnel est de plus régulièrement transféré, ce qui rend la gestion des connaissances aléatoire.

3.3 Définir une stratégie de communication pour plus de visibilité

La stratégie de communication entre les membres du GTID est considérée comme adéquate, alors que celle envers les tiers est nettement moins bonne.

La note attribuée à la visibilité du GTID, en tant qu'acteur dans le domaine de la lutte contre la corruption en Suisse, est insuffisante.

La stratégie de communication est très limitée. Le GTID dispose d'une liste de personnes auxquelles les invitations pour les séances plénières ou les ateliers sont envoyées. Son actualité dépend des informations transmises pro activement par les offices (mutations, départ à la retraite). Comme ce processus volontaire n'est pas toujours respecté, la liste n'est pas actuelle. Les modalités d'adhésion au GTID ne sont pas définies. Aucune réflexion n'existe pour élargir le cercle des participants selon des thématiques.

La participation aux séances plénières n'est pas représentative du public cible. Les collaborateurs du DFAE sont surreprésentés par rapport aux autres départements, alors que les collaborateurs des cantons, des villes et de la société civile ne sont que très peu présents.

Le secrétariat établit mensuellement une Newsletter sur la corruption. Elle est destinée à l'administration fédérale et diffusée aux personnes figurant sur une liste de distribution ou suite à une demande. Elle synthétise les informations disponibles, les cas recensés de corruption en Suisse, mais aussi dans le monde et en particulier où une entreprise suisse est susceptible d'être impliquée.

Appréciation

La visibilité du GTID n'est garantie que par les membres du comité de pilotage et par les personnes qui ont participé aux séances plénières ou aux ateliers. Les experts externes à l'administration fédérale ne connaissent pas l'existence du GTID.

La visibilité est un garant de l'efficacité des actions du GTID, qui devrait permettre d'asseoir sa notoriété et sa crédibilité dans l'administration, mais aussi auprès des cantons, villes et communes. Le GTID devrait élargir le cercle des invités aux ateliers et aux séances plénières,

être actif dans la publication d'articles ou d'études, effectuer des campagnes de prévention et organiser des événements médiatisés. Un site Internet de qualité devrait être créé avec les informations importantes et une mise en réseau des acteurs concernés. Ces mesures devraient découler d'une stratégie de communication et de visibilité à définir.

3.4 Réflexions indispensables sur les ressources

L'efficacité du GTID serait meilleure si la continuité dans l'occupation des postes était garantie. La dotation en ressources devrait par ailleurs être revue.

L'autoévaluation montre que 60 % des membres du comité de pilotage estiment insuffisantes les ressources allouées à la fonction de secrétariat du GTID pour remplir le mandat. A deux reprises (2009 et 2014), un poste équivalent plein temps (EPT) supplémentaire a été refusé. Les personnes interrogées estiment cette dotation suffisante pour la plateforme d'échange d'informations entre les acteurs de la Confédération, mais insuffisante pour répondre aux objectifs fixés dans le mandat du Conseil fédéral.

Les activités du GTID et de son secrétariat sont intégrées dans le budget de la DPES. Les autres coûts internes sont supportés par les offices y participant.

La DPES estime que 2.25 EPT travaillent dans le domaine de la lutte contre la corruption, alors que stricto sensu, seuls 1.35 EPT sont alloués aux activités du GTID. Les activités de support coûtent environ 300 000 francs par an, alors que la participation de l'ensemble des acteurs aux séances plénières et aux ateliers engendre 250 000 francs de charges salariales selon une estimation succincte.

Il faut relever que les ressources du secrétariat sont aussi utilisées pour l'organisation et l'accueil de visites de délégations étrangères en Suisse, ce qui n'est pas prévu par le mandat.

Enfin, il faut noter de manière critique les coûts liés aux activités de représentation aux conventions internationales (OCDE, CNUCC, G20 Anti-Corruption Working Group). L'analyse des listes des collaborateurs ayant participé aux différentes séances auprès de ces organismes montre que la délégation suisse est en moyenne représentée par cinq personnes. La comparaison avec la Finlande et l'Autriche montre que la Suisse envoie différentes délégations, alors que pour ces deux pays, c'est toujours la même délégation, composée d'une ou deux personnes.

Appréciation

Afin de pouvoir remplir pleinement les objectifs fixés par le mandat, les ressources allouées à son secrétariat sont trop dispersées et peu qualifiées pour les tâches à accomplir. La mémoire institutionnelle n'est pas garantie en raison du principe de rotation du personnel du DFAE.

L'expertise, l'expérience et les connaissances pointues dans le domaine de la corruption sont des prérequis pour les fonctions de support et de coordination du GTID. L'organisation de milice doit être professionnalisée.

L'analyse succincte et pragmatique des moyens montre que le GTID génère peu de coûts directs liés à son fonctionnement. Ces derniers sont éparpillés dans les différents offices participants au comité de pilotage du GTID.

Un potentiel d'économie existe quant aux délégations de la Suisse auprès des conventions internationales traitant de la lutte contre la corruption. Les solutions de pays similaires comme la Finlande et l'Autriche pourraient servir de modèle, en considérant toutefois les spécificités de la Suisse, comme sa non appartenance à l'UE ou sa forte implication dans le domaine de la restitution des avoirs de potentats.

Parallèlement à la détermination du potentiel d'économie à réaliser, un inventaire des personnes ayant une tâche directe en lien avec la lutte contre la corruption devrait être établi. Ces différents travaux doivent mener à une réflexion globale sur la concentration de ces tâches et des ressources, afin d'augmenter l'efficacité et l'efficacités de l'organe chargé de mettre en œuvre le mandat du Conseil fédéral.

Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande au Conseil fédéral de recenser les compétences disponibles et actuellement actives dans le domaine de la lutte contre la corruption au sein de l'administration fédérale, de concentrer les tâches sur du personnel spécialisé non-transférable et de considérer de manière critique la grandeur des délégations de l'administration fédérale aux réunions des différentes conventions auxquelles la Suisse fait partie.

Prise de position du Conseil fédéral

Un délégué fédéral à la lutte contre la corruption pourra difficilement à lui seul représenter la Suisse dans les conférences et groupes de travail internationaux. Le développement des normes internationales et le contrôle mutuel de leur mise en œuvre à l'échelle nationale, dans le cadre des examens par pays, constituent l'une des raisons d'être de ces réunions. Le Conseil fédéral ne peut pas déléguer la négociation de ces normes à une autorité anti-corruption semi-autonome car elle requiert une conduite politique. Pour participer aux examens par pays, il faut posséder une connaissance approfondie des processus, des institutions, des règles et surtout de la pratique, dans les domaines les plus divers ; il faut aussi établir une interaction régulière entre de nombreuses unités administratives. Le fait que la Suisse envoie, dans certains cas, des délégations un peu plus nombreuses que l'Autriche et la Finlande aux réunions et conférences internationales dédiées à la lutte contre la corruption s'explique aussi, en définitive, par la nécessité pour la Suisse de défendre activement ses intérêts, en sa qualité de place financière majeure et d'État non membre de l'UE.

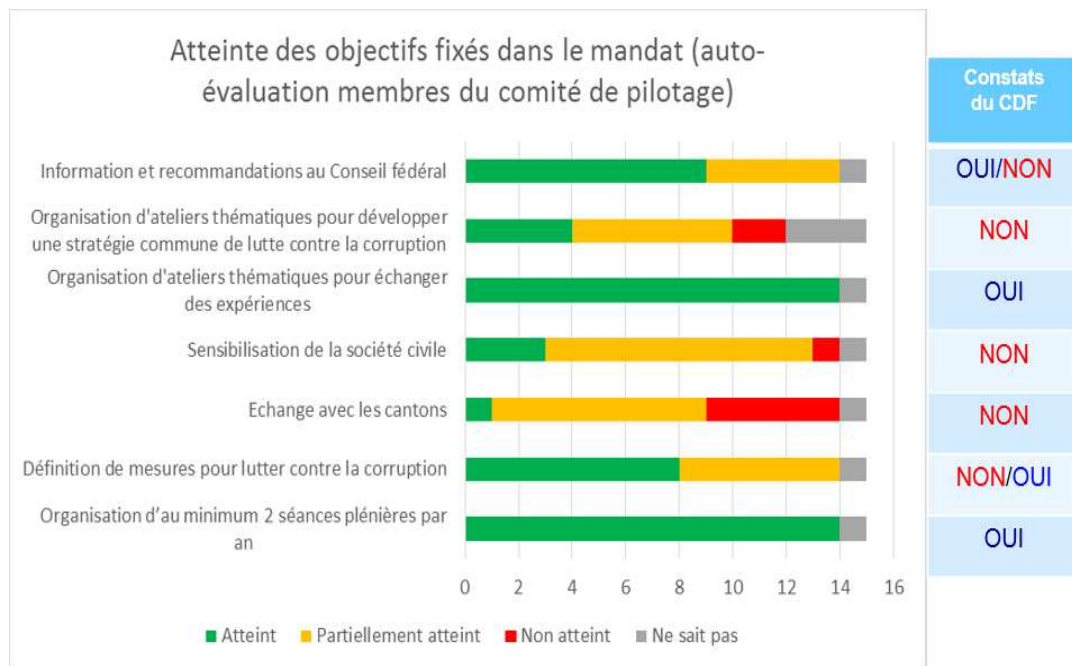
Le Conseil fédéral procédera à un état des lieux à l'échelle fédérale, dans le cadre de l'élaboration des objectifs stratégiques et opérationnels pour la lutte contre la corruption. Il ne prévoit pas en revanche de redistribuer les ressources au sein de l'administration fédérale ni de créer une nouvelle structure. L'engagement permanent d'un secrétaire par le DFAE permettra d'atteindre l'objectif visant à assurer la continuité du secrétariat du GTID Lutte contre la corruption au niveau du personnel.

4 Objectifs partiellement atteints, efficacité et efficacité à renforcer

4.1 Auto-évaluation critique de l'atteinte des objectifs

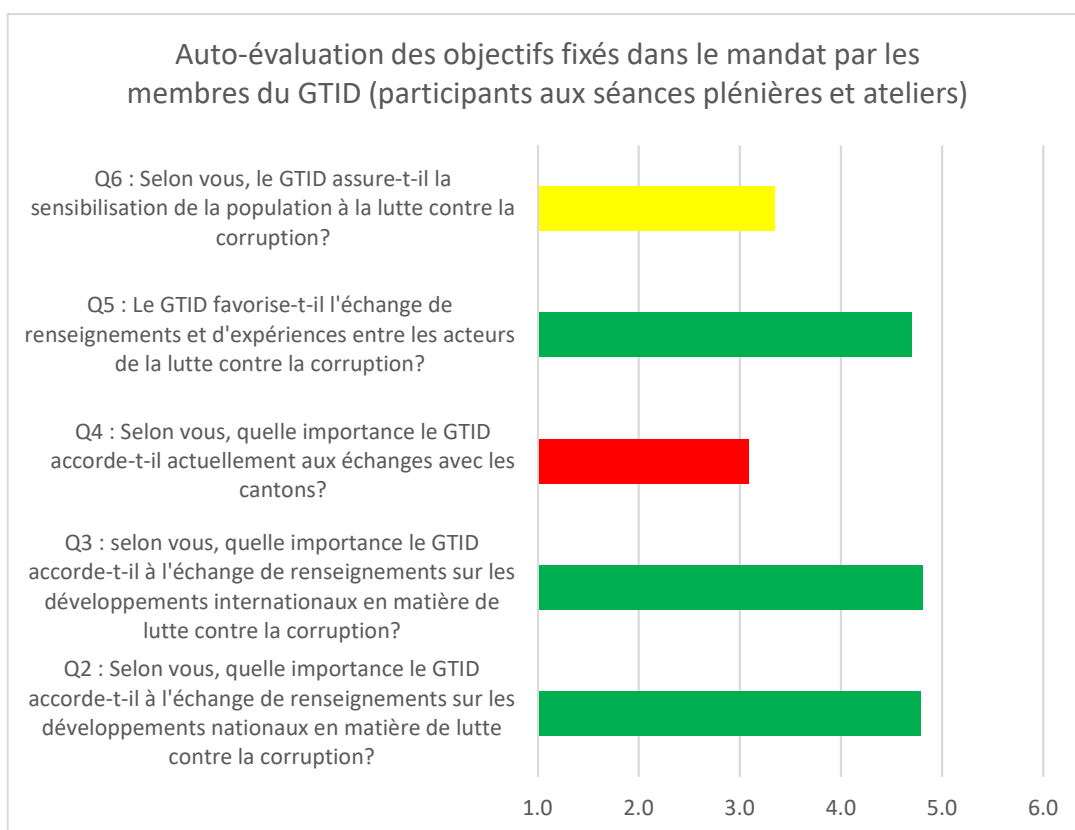
Comme mentionné au chapitre 2, l'évaluation des activités du GTID n'est pas spécifiée dans le mandat. L'analyse du CDF s'est dès lors basée sur l'auto-évaluation des membres et ex-membres du comité de pilotage et des membres du GTID, sur les interviews et sur la qualité de la documentation.

Comme le montre l'auto-évaluation dans le graphique ci-dessous, les objectifs en rapport avec la sensibilisation de la société civile et l'échange avec les cantons n'ont clairement pas été atteints. Seuls quatre personnes sur quinze ont estimé qu'une stratégie commune a été développée grâce à l'organisation d'ateliers. Un peu plus de la moitié estiment aussi que le GTID a défini des mesures pour lutter contre la corruption.



Graphique 1: Auto-évaluation des objectifs par les membres du comité de pilotage (source : CDF)

Les constats tirés de l'analyse du questionnaire envoyé aux personnes ayant participé aux séances plénières ou aux ateliers se recoupent. Comme le montre clairement le graphique 2 ci-après, le GTID ne porte pas suffisamment d'importance aux échanges avec les cantons. La sensibilisation de la population devrait aussi être renforcée.



Graphique 2: Evaluation des objectifs par les participants aux séances plénières et ateliers (source : CDF)

Appréciation

En l'absence des conditions-cadres présentées dans le chapitre 3, tout en considérant la marge d'interprétation des objectifs fixés dans le mandat, les travaux du CDF corroborent les conclusions de ces deux auto-évaluations.

Les chapitres suivants traitent des objectifs considérés comme non-atteints.

4.2 Une stratégie de lutte contre la corruption à formaliser

Deux tiers des personnes interrogées estiment que le GTID n'a pas développé de stratégie de lutte contre la corruption en Suisse.

Appréciation

Les thèmes abordés lors des ateliers et des séances plénières n'ont pas permis au GTID d'élaborer une stratégie globale de lutte contre la corruption en Suisse.

Les différents procès-verbaux analysés ne permettent pas systématiquement d'identifier les objectifs et les mesures anti-corruption. Ils se limitent avant tout à retranscrire les discussions et les débats. Pour le CDF, chaque atelier devrait permettre de conclure sur des mesures concrètes permettant d'alimenter la stratégie à formuler.

Celle-ci doit définir clairement une ligne directrice, un plan d'actions, des mesures, des objectifs à moyen/long terme, comme par exemple une amélioration du classement de la Suisse selon l'index de corruption de Transparency international, la prévention et la sensibilisation à l'échelle nationale, voire la mise en place d'un concept de formation modulable aux fonctions et risques de corruption dans l'administration.

4.3 Sensibilisation et prévention au niveau national à améliorer

Un seul atelier a été organisé en collaboration avec les cantons. Une recommandation a été formulée dans le rapport du GTID, mais elle n'a pas pu être mise en œuvre (voir annexe 5, recommandation 8).

Les collaborateurs des cantons, comme la société civile et les entreprises privées ne participent que peu aux ateliers ou aux séances plénières. Elles y participent en tant qu'intervenant mais rarement comme participant.

Faute de soutien politique du Conseil fédéral et ses ressources étant limitées, le GTID n'a pas réussi à renforcer ses échanges avec les cantons et la société civile.

Appréciation

Pour le CDF, tant l'objectif de collaboration avec les cantons, que la sensibilisation de la société civile n'ont clairement pas été atteints. A la décharge du GTID, en l'absence d'intérêt et de volonté des parties prenantes, l'objectif est difficilement atteignable.

D'autres types de collaboration devraient être étudiés. Ce besoin de coordination et de sensibilisation devrait être initié et soutenu par le Conseil fédéral dans ses relations régulières avec la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), respectivement lors de rencontres bilatérales avec les chefs des gouvernements cantonaux. Les enjeux sont importants pour l'image de la Suisse. Un incident suffit à faire rejaillir les conséquences sur l'ensemble du pays. Cet aspect n'a pas été suffisamment traité pro activement par le GTID.

4.4 Thèmes traités en ateliers ou séances plénières insuffisamment mis en valeur

Comme le confirment les entretiens, la ligne (DFAE) a parfois validé le choix des thèmes proposés par le secrétariat du GTID. Le comité de pilotage du GTID n'est ainsi pas indépendant.

L'évaluation donnée aux ateliers thématiques et séances plénières est bonne. Un potentiel d'amélioration a été identifié dans le renforcement de l'interactivité entre les participants, l'élargissement de la liste des invités, mais aussi dans le choix autonome des intervenants.

Les membres du GTID estiment que les thèmes traités couvrent les aspects pertinents de la lutte contre la corruption. Ils estiment que les thèmes permettent d'atteindre les objectifs fixés dans le mandat.

Les résultats montrent aussi que les thèmes traités pourraient s'étendre à d'autres domaines, comme l'éthique, l'intégrité, la transparence et les conflits d'intérêts. Autant d'éléments qui font partie du code de comportement du personnel fédéral de la Confédération.

Appréciation

Les thèmes traités dans les ateliers ne couvrent pas toujours l'actualité et les risques de corruption pour la Suisse et l'administration fédérale.

Le GTID devrait pouvoir choisir de manière totalement autonome les thèmes à traiter et les intervenants.

La transparence du financement des partis politiques a été traitée à deux reprises par le GTID. Deux tables rondes ont été organisées réunissant parlementaires et experts en décembre 2010 et en février 2014. Cette thématique a été présentée dans les deux rapports d'activités du GTID. Ces initiatives afin de traiter ce thème important n'ont pas permis de contribuer à satisfaire à la recommandation⁴ du GRECO qui reste ouverte.

Les procès-verbaux établis par le secrétariat formalise les discussions. Ils ne font pas suffisamment ressortir les bonnes pratiques ou actions concrètes qui pourraient être développées et intégrées pour améliorer la lutte contre la corruption en Suisse. Même si une page de garde intitulée « Key Take-Aways » figure depuis novembre 2015 sur les comptes rendus des ateliers en tant que résumé en introduction, la plus-value des séances devrait mieux être exploitée et valorisée. Ces documents devraient d'ailleurs être publiés au moins sur l'Intranet de l'administration fédérale.

4.5 Elaboration du rapport d'activité du GTID à améliorer

L'auto-évaluation met en évidence que pour plus des deux tiers des personnes interrogées, le rapport d'activité correspond de facto à l'évaluation des activités du GTID. En dehors des indicateurs explicites, comme le nombre de séances plénières, de comités ou d'ateliers, aucun indicateur n'a été développé en particulier sur la mesure des effets. Les deux rapports établis jusqu'ici ne permettent que partiellement de déterminer si les objectifs fixés dans le mandat ont été atteints.

Deux tiers des personnes interrogées estiment que le processus de rédaction du rapport d'activité doit être amélioré. Le processus est considéré comme étant assez « lourd ». L'indépendance rédactionnelle, en raison des consultations internes au DFAE, mais aussi auprès des offices dans lesquels travaillent les membres du comité de pilotage, n'est pas garantie.

En 2011, le Conseil fédéral a pris position sur le rapport, alors que pour celui de 2011-2013, il n'en a que « pris acte ».

Comme le secrétariat n'a pas été en mesure de retrouver les projets de rapports 2011, n'étant pas en fonction à cette période, la comparaison avec les rapports finaux s'est limitée au rapport 2011-2013. La durée de la consultation porte sur dix mois. Le premier projet date de décembre 2013, le rapport final d'octobre 2014. Après une consultation auprès des offices concernés, le projet de rapport a été adressé au Secrétariat-général, puis au Chef du DFAE. Confirmé par les membres du comité de pilotage, mais aussi par le secrétariat du GTID, le CDF a constaté que le niveau critique a été réduit au cours de ce processus de consultation. Une recommandation d'établir annuellement un rapport d'activité n'a pas été

⁴ Troisième Cycle d'Évaluation, Troisième Rapport de Conformité intérimaire sur la Suisse, « Transparence du financement des partis politiques », Adopté par le GRECO lors de sa 72e Réunion Plénière, (Strasbourg, 27 juin – 1^{er} juillet 2016)

retenue. Certaines recommandations ont été formulées d'une façon plus neutre, comme celle traitant de l'obligation de tous les collaborateurs de suivre le cours e-learning de lutte contre la corruption ou celle traitant du pantouflage.

Durant la phase d'élaboration du rapport d'activité couvrant la période actuelle (2014 à 2017), les deux personnes clés, le secrétaire et la coordinatrice du GTID ne travaillent plus auprès de la DPES.

Appréciation

Le rapport d'activité du GTID devrait définir la situation générale de la lutte contre la corruption en Suisse. Ce rapport devrait tirer des bilans réguliers et permettre de suivre son évolution dans le temps. Il devrait aussi présenter les acteurs concernés et leurs responsabilités, établir une analyse des risques auxquels sont exposés les administrations publiques, dégager les points forts et présenter les améliorations réalisées.

Le rapport d'activité doit pouvoir être établi de manière totalement indépendante par les membres du comité de pilotage et son secrétariat. Le processus de rédaction devrait être simplifié. Afin d'assurer une certaine actualité, la fréquence d'édition devrait être réduite à deux ans maximum.

Afin d'accroître la crédibilité du GTID, mais aussi sa visibilité, le Conseil fédéral devrait montrer son soutien politique, notamment en validant le rapport d'activité, mais aussi en prenant des mesures concrètes orientées sur les recommandations qui lui ont été adressées.

4.6 Pertinence des recommandations à renforcer

La pertinence des recommandations a été jugée pour les deux tiers des interviewés comme étant plutôt bonne.

Le secrétariat a effectué un suivi des recommandations 2011-2013 (voir annexe 5). Le rapport 2011 ne comportait pas de recommandations explicites. Sur les dix recommandations formulées (aucune n'ayant été adressée directement au Conseil fédéral), six ont été qualifiées de mises en œuvre par le comité de pilotage du GTID.

Appréciation

Le GTID n'est pas en mesure d'assurer un suivi efficace des recommandations émises dans ses rapports d'activité en raison d'un manque d'autorité envers les offices. Par son manque d'indépendance, il est aussi limité dans ses formulations.

Bien que mises en œuvre, la plupart des recommandations n'amènent aucune action concrète pour renforcer le dispositif de lutte contre la corruption en Suisse. Comme elles ne sont pas directement adressées au Conseil fédéral, il n'a pris aucune mesure.

Par exemple, le GTID n'a pas la compétence et l'autorité pour faire appliquer la recommandation 2 traitant de l'introduction auprès des entités décentralisées d'un devoir d'annonce. Le GTID a effectué un état des lieux de la situation, mais pas d'action concrète. L'étape suivante serait d'étudier les moyens juridiques à disposition de l'administration pour imposer un tel devoir d'annonce au CDF, comme une mention explicite dans la loi ou l'ordonnance-cadre des entités décentralisées pour ce qui touche au whistleblowing.

Le GTID aurait aussi dû recommander une concentration des forces sur le CDF pour éviter un développement décentralisé des cellules de whistleblowing dans l'administration fédérale.

La clause sur le pantouflage a été intégrée à l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (recommandation 3). Cependant elle n'est pas mise en œuvre en pratique. A la connaissance du CDF, seuls les membres de sa direction disposeraient d'une telle clause dans leur contrat. Par contre la Confédération peut octroyer selon la nouvelle teneur de l'article 94b sur le délai de carence des indemnités allant de 6 à 12 mois après la résiliation du contrat. Le développement de cet aspect confirme la faiblesse du GTID actuel.

En références aux recommandations 5 et 6, le CDF est d'avis que le domaine de la corruption devrait être mieux couvert par le programme de formation de l'OFPER et ne pas se limiter au e-learning et aux actions ciblées intégrées à des cours préexistants. L'OFPER et les services centraux des achats, en collaboration avec le GTID, devraient développer un module dédié à la prévention et à la lutte contre la corruption d'agents publics dans l'exercice de leur fonction, notamment en définissant les fonctions exposées, les risques, les outils de contrôles, la réglementation et les mesures à prendre.

5 Propositions pour améliorer la situation

5.1 Modèles alternatifs proposés

Les membres du comité de pilotage préconisent les modèles alternatifs suivants :

1. Délégué indépendant pour la lutte contre la corruption
2. Bureau central autonome
3. Entité indépendante du Conseil fédéral rattachée à la Chancellerie fédérale
4. Préposé fédéral à la lutte contre la corruption, similaire au modèle surveillant des prix
5. Organe semi-indépendant avec son propre secrétariat et collaborateurs

Cependant, à la question « A votre avis, la création d'un poste de délégué contre la corruption en Suisse est-elle une alternative judicieuse ou sensée pour remplacer le GTID ? », les avis sont mitigés. Six personnes sur 15 estiment cette alternative comme étant judicieuse.

Il n'y a pas non plus une réponse claire quant à un changement de subordination du GTID. Certains voient plus d'avantages avec un rattachement à la Chancellerie fédérale (état-major du Conseil fédéral) ou à l'Office fédéral de la justice. Dans ce dernier cas, le problème de l'indépendance ne serait pas réglé.

Seul un tiers des membres du GTID estime que changer de modèle permettrait de renforcer le dispositif suisse pour lutter contre la corruption. Différentes opinions ont été exprimées à ce sujet. Pour certains, l'organisation et la structure du GTID, en tant qu'organe d'échange d'informations et de sensibilisation, est adapté. Par contre, si ses tâches devaient être étendues, le mandat et les conditions-cadres devraient clairement être adaptés.

5.2 Comparaison internationale et proposition de solution

Compte tenu des spécificités de notre système politique et afin d'identifier des mesures intéressantes pour notre système, le CDF a sélectionné deux Etats qui présentaient des similitudes avec notre pays. Des critères comme l'appréciation par TI de l'importance de la corruption dans chaque pays, la culture et l'organisation de l'administration ont été retenus. La Finlande et l'Autriche ont été choisies. Leurs spécificités figurent à l'annexe 6.

Le premier constat montre que les groupes de travail, créés suite à la phase 1 de l'évaluation du GRECO, sont généralement rattachés au ministère de la justice et non pas à celui des affaires étrangères.

Ces groupes de travail constitués en Finlande et en Autriche poursuivent un objectif réaliste d'échange d'informations. Il est défini dans un mandat et est en adéquation avec les ressources attribuées et les structures complémentaires mises en place afin de constituer un système cohérent au niveau national.

Les membres qui y participent constituent un panel de connaissances et de compétences plus large. L'échange d'informations est meilleur, la sensibilisation plus forte et l'exposition aux risques de corruption sur l'ensemble des niveaux de l'administration publique mieux connue.

Le modèle autrichien présente un bureau de lutte contre la corruption, qui poursuit à la fois des objectifs de prévention, de sensibilisation, de formation et aussi de répression au travers d'un team d'investigateurs qui mènent des enquêtes. L'Autriche a constitué un réseau de responsables de l'intégrité à tous les niveaux de l'administration. Ces personnes suivent une formation centralisée et sont chargées de contrôler l'application des règles du code de comportement. L'Autriche organise depuis plusieurs années une journée annuelle dédiée à la lutte contre la corruption.

La Finlande a quant à elle développé une stratégie et un plan d'action pour lutter contre la corruption, qui prévoit la création d'une cellule de lutte contre la corruption. Cette stratégie est récente et doit encore être validée par le ministre responsable. Elle travaille avec un réseau organisé, supervisé et entretenu par le ministère de la justice. Des sous-groupes de travail sont constitués afin de répondre à des problématiques ciblées.

Appréciation

Les réponses aux questionnaires font ressortir le besoin de disposer de plus d'autonomie et d'indépendance afin d'occuper un rôle actif et central pour lutter activement contre la corruption, tant au niveau de la prévention, de la sensibilisation, que de la formation et du monitoring. Mais avant tout, la lutte contre la corruption doit obtenir en Suisse un appui politique fort afin de pouvoir développer une stratégie et un plan d'actions.

Vu les résultats de l'évaluation, une analyse de modèles alternatifs est incontournable par rapport à un statu quo. Elle doit tenir compte des différents rôles joués dans le dispositif général de lutte contre la corruption en Suisse. L'Office fédéral de la justice (OFJ), Fedpol, le Ministère public de la Confédération (MPC), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), le DFAE, l'OPPER, la Conférence des achats de la Confédération et le CDF agissent au niveau opérationnel dans les domaines de la prévention, de l'investigation ou de la répression. Cette analyse doit tenir compte des aspects coûts-utilité-efficacité (voir recommandation 2).

L'option proposée par le CDF est présentée à l'annexe 7. Elle est perçue comme opportune et adaptée par deux experts externes à l'administration. L'organisation actuelle serait modifiée de la façon suivante:

Le comité de pilotage actuel du GTID deviendrait un groupe de travail qui serait élargi aux organisations faïtières des cantons et des villes, à des experts indépendants, aux offices et aux ONG actives en matière de lutte contre la corruption. Il serait dédié à l'échange d'informations et se réunirait plusieurs fois par année sous la conduite et la coordination d'un délégué du Conseil fédéral à la lutte contre la corruption.

Ce délégué et son secrétariat seraient rattachés à une structure lui assurant l'indépendance au sein de l'Administration fédérale. Il disposerait d'un mandat du Conseil fédéral et de compétences déléguées par ce dernier pour prendre des mesures. Son mandat comprendrait la responsabilité d'établir une stratégie et un plan d'action sur la base d'une analyse de risques. En collaboration avec les offices responsables du dossier, il représenterait la Suisse aux différentes séances organisées dans le cadre des conventions internationales signées par la Suisse. Il en assurerait la coordination.

Le délégué devrait disposer d'un budget pour effectuer des analyses sur le terrain, des sondages, des études, en collaboration avec des experts externes, mais aussi garantir le traitement concentré des informations en lien avec la corruption. Il en faciliterait leur diffusion ensuite auprès des acteurs concernés.

Dans l'administration fédérale, il disposerait du support des services juridiques des offices et des départements (compliances offices) en matière de lutte contre la corruption. Ces entités traitent d'ores et déjà des éléments en lien avec l'éthique, l'intégrité, la conformité et les conflits d'intérêts. Des ressources supplémentaires ne seraient pas nécessaires.

A l'image de ce que fait l'Autriche depuis plusieurs années, ce délégué pourrait aussi organiser et modérer annuellement un jour dédié à la lutte contre la corruption en Suisse.

Le CDF estime que cette proposition de solution offrirait de meilleures garanties pour améliorer l'efficacité et la visibilité de la lutte contre la corruption en Suisse qu'une alternative préconisant un développement par étape de ce qui existe déjà ou un statu quo.

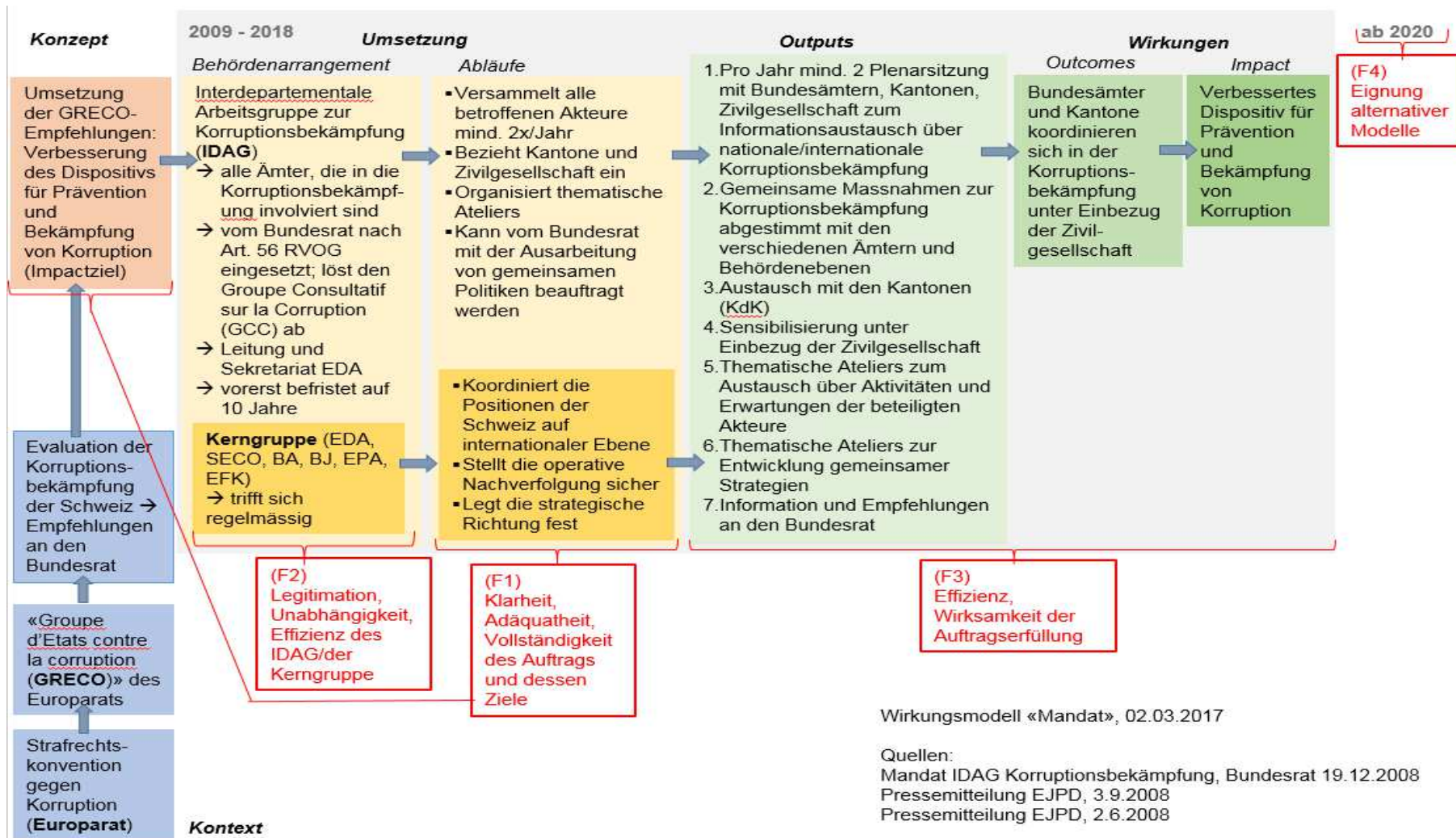
Annexe 1: Abréviations

CdC	Conférence des gouvernements cantonaux (KdK en allemand)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CMS	Compliance management system
CNUCC	Convention de l'ONU contre la corruption
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DP	Direction politique
DPES	Division Politiques extérieures sectorielles
ETP	Equivalent temps plein
Fedpol	Police fédérale
GCC	Groupe consultatif sur la corruption
GTID	Groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
MPC	Ministère publique de la Confédération
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPER	Office fédéral du personnel
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
TI	Transparency international

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 2: Modèle d'impact (source: CDF)



Annexe 3: Mandat du Conseil fédéral au GTID

Décision du Conseil fédéral du 19 décembre 2008

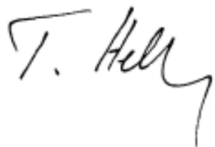
Création et mandat d'un Groupe interdépartemental pour la lutte contre la corruption (IDAG Korruptionsbekämpfung)

Vu la proposition du DFAE du 10 décembre 2008
Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

1. Un groupe interdépartemental sur la corruption (*IDAG Korruptionsbekämpfung*) est créé conformément à de l'article 56 de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Sa durée est limitée à 10 ans et renouvelable sur décision du Conseil fédéral. Le GCC, dans sa forme existante, est dissout.
2. Mandat : Le groupe interdépartemental sur la corruption
 - est composé de tous les offices fédéraux impliqués dans la lutte contre la corruption (voir annexe). La présidence ainsi que le secrétariat sont assumés par le DFAE;
 - rassemble deux fois par an, ou plus si besoin, tous les acteurs (offices fédéraux, cantons et société civile) pour un échange d'information sur les aspects nationaux et internationaux en matière de lutte contre la corruption. Il définit des politiques concertées entre les différents offices et niveaux d'autorités ;
 - est assisté d'un Comité (Kerngruppe), composé des représentants du DFAE(DP V), DFE (SECO), DFJP(OFJ, MPC), et du DFF(OOPER, CDF), qui assure la coordination des positions prises sur le plan international ainsi que le suivi opérationnel et l'orientation stratégique. Le Comité se rencontre sur base régulière. Il peut inclure, au besoin, des représentants d'autres offices fédéraux, des cantons et de la société civile ;
 - associe étroitement les cantons par la mise en place d'un réseau d'information et d'échange de pratiques. Cette coopération s'organisera en premier lieu par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux ;
 - implique la société civile dans ces activités, notamment en matière de sensibilisation ;
 - organise des ateliers thématiques (entraide judiciaire ; sensibilisation ; protection des donneurs d'alerte, objectifs internationaux, etc) afin de mettre en commun les activités et attentes des acteurs concernés et de développer des stratégies communes ;
 - peut être chargé d'élaborer des politiques concertées au niveau national sur mandat du Conseil fédéral ;
 - fait rapport au Conseil fédéral de ses activités, et au besoin, formule des recommandations en matière de politiques de lutte contre la corruption.
3. Il est pris acte de la nécessité de doter la Direction Politique du DFAE de ressources additionnelles correspondant à un poste de collaborateurs à temps complet, pour un coût total de CHF 248'310.- par an (contributions de l'employeur incluses). La décision définitive relative à l'allocation de cette ressource supplémentaire sera prise dans le cadre de l'évaluation globale des besoins en personnel en juin 2009.

Pour extrait conforme:



Annexe 4: Historique des développements majeurs liés à la lutte contre la corruption (source: CDF)

No	Quand ?	Quoi ?	Résultat/Output ?
1	Oct. 1996	Rapport « Contrôle de sécurité et corruption »	Rapport du Département fédéral de justice et police
2	26.03.1998	Rapport « Risques de corruption et mesures de sécurité au sein de l'administration fédérale » de l'ex-Service de contrôle administratif du Conseil fédéral (Conseil fédéral)	Rapport au Conseil fédéral
3	30.06.1999	Postulat 99.33.88 « Prévention de la corruption » de la Commission des affaires juridiques du Conseil national	Rapport du Conseil fédéral sur la prévention de la corruption (04.06.2003)
4	2000	Ratification de la Convention de 1997 de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (« Convention de l'OCDE »)	<p>Système d'évaluation mutuelle par les pairs.</p> <p>Proposition d'harmonisation concernant les désignations des mécanismes OCDE, Conseil de l'Europe et ONU, qui sont semblables dans leur nature.</p> <p>Première révision du droit pénal sur la corruption.</p>
5	13.12.2002	Interpellation « Lutte contre la corruption » déposée par le CN Remo Gysin	Liquidé avec rapport ci-dessus
6	2003	Mise en place d'un canal officiel Whistleblowing au sein du CDF	
7	2006	Ratification de la Convention pénale du Conseil de l'Europe contre la corruption	<p>Membre du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) qui applique un système d'évaluation mutuelle par les pairs.</p> <p>Deuxième révision du droit pénal sur la corruption.</p>

No	Quand ?	Quoi ?	Résultat/Output ?
8	04.04.2008	Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints du GRECO, paragraphe 25, Recommandation du GRECO de « <i>doter le groupe consultatif sur la corruption, ou toute autre structure appropriée, des moyens et des pouvoirs nécessaires pour initier une stratégie / des politiques anti-corruption concertées au niveau national (en associant fédération et cantons, autorités administratives et judiciaires, compétences interdisciplinaires et spécialistes)</i> »	
9	19.12.2008	Mandat du Conseil fédéral au DFAE de créer un groupe de travail interdépartemental pour la lutte contre la corruption (GTID / IDAG)	Rapports au Conseil fédéral avec recommandations
10	2009	Ratification de la Convention de l'ONU contre la corruption (CNUCC)	Système d'évaluation mutuelle par les pairs
11	01.01.2010	Entrée en vigueur de la révision de la législation sur le personnel de la Confédération	Obligation d'annoncer toutes les charges publiques et activités accessoires rétribuées. Disposition sur le pantouflage
12	2010	Premier séminaire de direction pour cadres de base, intermédiaires et supérieurs de l'administration fédérale (reconduit les années suivantes)	Sensibilisation aux risques de corruption
13	2013	Formation en ligne e-learning sur les risques de corruption et code de comportement	Sensibilisation aux risques de corruption
14	01.01.2011	Article 22a de la Loi sur la personnel (LPers, RS 172.220.1)	Obligation de dénoncer, droit d'informer et protection des lanceurs d'alerte (whistleblower)
15	01.01.2011	Entrée en vigueur de la Loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (LOAP)	Renforcement des garanties d'indépendance pour le MPC
16	01.02.2012	Entrée en vigueur de la loi sur la restitution des avoirs illicites (LRAI, RS 196.1)	

No	Quand ?	Quoi ?	Résultat/Output ?
17	15.08.2012	Introduction du code de comportement de l'administration fédérale	
18	01.07.2013	Introduction de la nouvelle ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers, RS 172.220.111.3)	Règlementation en matière d'acceptation de dons et autres avantages
19	09.2014	Liste de contrôle relative aux mesures à prendre au niveau du personnel et de l'organisation en cas de soupçon de corruption fondé concernant des employés de la Confédération	Checkliste de contrôle à l'intention des Directeurs d'offices de l'administration fédérale
20	17.06.2016	Adoption par le Parlement de la loi fédérale sur le casier judiciaire informatique (VOSTRA)	
21	01.07.2016	Entrée en vigueur de la modification du code pénal visant à renforcer la lutte contre la corruption	Troisième révision du droit pénal sur la corruption: Poursuite et réprimande d'office de la corruption privée . Extension de la portée des dispositions pénales sur l'octroi et l'acceptation d'avantages.
22	01.07.2016	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger, LVP, RS 196.1)	
23	01.06.2017	Introduction d'une nouvelle plateforme au CDF pour les lanceurs d'alertes (whistleblowing)	

Annexe 5: Suivi des recommandations (source: GTID et CDF)

INTERN

Referenz: O.612.641-3-1/TRIRI

Interdepartementale Arbeitsgruppe zur Korruptionsbekämpfung (IDAG)

Umsetzung der Empfehlungen des IDAG-Tätigkeitsberichts 2011-2013 (Stand 08. Februar 2017)

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 1:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt der DEZA und dem SECO, eine Aufstellung der Projekte und Programme sowie der Massnahmen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung zu erarbeiten und die IDAG diesbezüglich zu informieren.</p>	<p>Kontaktaufnahme mit den entsprechenden Verantwortlichen der DEZA und des SECO zur Erstellung von zwei Listen, basierend auf den bereits im Bericht erwähnten Massnahmen und Projekten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Projekte und Programme der DEZA und des SECO im Bereich Korruptionsbekämpfung 2. (Institutionelle) Massnahmen der DEZA und des SECO zur Bekämpfung der Korruption 	<p>Erledigt</p> <p>Die zwei Listen wurden am 12.08.2016 auf die Internetseite der IDAG Korruptionsbekämpfung aufgeschaltet.</p>	<p>La recommandation a été mise en œuvre, Elle devrait faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle de la part du GTID. Vu son statut et ses ressources, cela n'est pas réalisé.</p>

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 2:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt die Einführung einer Meldepflicht für Verdachtsfälle von Korruption (analog zu Artikel 22a BPG) für alle dezentralisierten Verwaltungseinheiten.</p>	<p>Am 10. September 2015 hat das thematische Atelier zum Thema «Art. 22a BPG/Whistleblowing» stattgefunden, welches eine Evaluierung der bestehenden Regelung erleichtert hat. In einem weiteren Schritt hat das EPA dem IDAG-Sekretariat eine Liste mit den verschiedenen dezentralisierten Verwaltungseinheiten und den auf sie anwendbaren Personalstatuten übermittelt. Diese wurde ausgewertet und mit der EFK konsultiert.</p> <p>Gestützt auf diese Liste hat der Vorsitzende der IDAG die Verantwortlichen von 29 dezentralen Verwaltungseinheiten bzw. verselbständigten bundesnahe Unternehmen am 29.09.2016 angeschrieben bzw. <i>reminder</i> am 30.12.2016 und am 03.01.2017 geschickt. Alle haben sich zurückgemeldet.</p> <p>17 von 29 dezentralen Bundesverwaltungseinheiten verfügen bereits heute über eine gesetzliche Whistleblowing-Regelung. Soweit ersichtlich unterstehen mit Ausnahme von einem Fall die übrigen dezentralen Verwaltungseinheiten den arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Obligationsrechtes. Es ist damit zu rechnen, dass der Bundesrat dem Parlament zeitnah einen (revidierten) Entwurf zur Einführung eines „Whistleblowing-Gesetzes“ für den Privatsektor (Ergänzung des Obligationsrechtes) vorlegen wird, welches bei Inkrafttreten (der politische Wille dazu scheint allgemein vorhanden) auch für die dem Obligationsrecht unterstehenden dezentralen Einheiten des Bundes Anwendung finden würde. Insofern drängen sich für die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung keine weiteren Umsetzungsschritte auf (auch wenn nicht mit einer Meldepflicht analog zu Art. 22a BPG gerechnet werden kann).</p> <p>Ausserdem hat die IDAG am 23. November 2016 ein thematisches Atelier zum Thema «Whistleblowing in der Privatwirtschaft» abgehalten.</p>	<p>Erledigt</p>	<p>Le GTID a fait une enquête auprès des entités décentralisées, mais ne peut rien leur recommander sans en avoir l'autorité. Le Conseil fédéral doit prendre position et faire le nécessaire s'il veut la mettre en œuvre.</p>

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 3:</u></p> <p>Die Kerngruppe stellt fest, dass die Pantouflage-Klausel in verschiedenen Arbeitsverträgen von hohen Bundesangestellten nicht enthalten ist. Die Kerngruppe empfiehlt, dass diese Klausel in Arbeitsverträge von höheren Kadern der Bundesverwaltung, soweit es sachlich angezeigt ist, aufgenommen wird.</p>	<p>Es liegt grundsätzlich in der Verantwortung der einzelnen Departemente, solche Klauseln in die Verträge von relevanten Mitarbeitern einzuführen. Dies wird auch so im Antwortbrief von BRDB vom 31. Juli 2015 an die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte (FinDel) festgehalten. <u>Die neue Karenzfristverordnung (BRB vom 25.11.2015⁵), welche auf den 1. Januar 2016 in Kraft gesetzt werden soll</u>, verstärkt die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Etablierung von Pantouflage-Klauseln.</p>	<p>Erledigt</p> <p>Die Verordnung des Bundesrats vom 25.11.2015 (Karenzfrist für Personen der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung) hat das Inkrafttreten von spezifischen Bestimmungen ab 01.01.2016 bewirkt.</p>	<p>Une telle clause a été mise en œuvre uniquement au niveau de la direction du CDF. La nouvelle ordonnance a réglé cet élément toutefois en accordant une indemnité. Le CDF est d'avis ici que le GTID n'a pas été en mesure d'ancrer l'idée première de cette mesure.</p>
<p><u>Empfehlung 4:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt, dass das EDA (PD/ASA) eine Liste mit den verfügbaren Meldestellen zur Korruptionsbekämpfung in den verschiedenen Ländern erstellt, welche insbesondere dem Privatsektor zur Verfügung gestellt werden kann.</p>	<p>Die Liste liegt vor. Sie wurde bereits der Kerngruppe der IDAG zur Prüfung unterbreitet. Sie wurde anschliessend am 22.10.2015 an alle Vertretungen der Schweiz gesandt, damit sie prüfen konnten, ob einige der enthaltenen Daten allenfalls nicht öffentlich waren (Datenschutz). Nach einer weiteren Konsultation mit der Kerngruppe wurde die Liste auf die EDA/SECO-Webpage aufgeschaltet.</p>	<p>Erledigt</p>	<p>Mise en œuvre oui, cependant elle n'est pas régulièrement mise à jour.</p>

⁵ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-59641.html>

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 5:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt, spezifische Risikogruppen der Bundesverwaltung zu identifizieren und auf eine zweckmässige Weiterbildung im Korruptionsbereich hinzuwirken.</p>	<p>Basierend auf einer im VBS durchgeführten Evaluierung zur Korruptionsprävention wurden verallgemeinerbare Risikogruppen und mögliche Massnahmen identifiziert (eine Tabelle liegt vor). Das entsprechende Papier wurde in der Kerngruppe zirkuliert. Danach wurden die Generalsekretariate der drei Pilotdepartemente VBS, WBF und EDA sowie anschliessend diejenigen aller übrigen Departemente angeschrieben mit der Bitte um Stellungnahme. Sämtliche Departemente haben sich zurückgemeldet.</p> <p>Grundsätzlich sind die identifizierten Risikogruppen und Gegenmassnahmen auf Zustimmung gestossen. Vorbehalte bestehen jedoch betreffend zusätzliche Bürokratie und Ressourceneinsatz, entscheidend sei vielmehr die gelebte Anti-Korruptions- bzw. Compliance-Kultur. Ebenfalls besteht wenig Appetit für zentralisierte Lösungen (Compliance-Stellen auf Niveau GS), die Verantwortlichkeit müsse bei den einzelnen Direktionen/Ämtern bleiben. Insofern erscheint es für die Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung als wenig zielführend, Veränderungen in der institutionellen Architektur der einzelnen Departemente anstreben zu wollen. Vielversprechender erscheint, auf der Ebene der Ausbildung/Sensibilisierung zu wirken: Etwa durch Veranstaltungen der IDAG Korruptionsbekämpfung, welche sich an spezifische Risikogruppen richten oder durch Training-Tools wie das überarbeitete „E-Learning Modul «Korruptionsprävention: Web-based Training (WBT)»“ (Empfehlung 6), das inskünftig einen viel breiteren Adressatenkreis haben wird.</p>	<p>Erledigt</p>	<p>Oui mise en œuvre pour sa première partie, car un groupe cible a été défini. Une formation spécifique n'a pas été définie.</p> <p>Le e-learning a été mis en œuvre par l'OFPER et s'adresse à l'ensemble des collaborateurs. Par contre pour les personnes exposées, des cours ciblés devraient être organisés.</p>

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 6:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt, dass die spezifischen Risikogruppen der Bundesverwaltung das bestehende E-Learning-Modul «Korruptionsbekämpfung» durcharbeiten. Dieses enthält Hinweise auf die Gesetzgebung, den Verhaltenskodex der Bundesverwaltung, Informationen über die Meldepflicht der Bundesangestellten sowie praktische Fallbeispiele. Im Rahmen der Erarbeitung des Tätigkeitsberichts Korruptionsbekämpfung 2014 - 2017 soll die Ausdehnung der Empfehlung auf alle Mitarbeitende der Bundesverwaltung geprüft werden.</p>	<p>Ein Brief mit dem Vorschlag, das E-Learning-Modul «Korruptionsbekämpfung» von allen Mitarbeitern der Bundesverwaltung mit Zugang zum Intranet durcharbeiten zu lassen, wurde am 25. Juni 2015 vom Vorsitzenden IDAG an die Konferenz der Generalsekretäre versandt. Da die GSK bzw. die BK diesen Brief offenbar nie erhalten hat, hat ihn Stefan Flückiger am 28.10.2015 nochmals an die BK versandt. Die Koordinatorin der IDAG-Kerngruppe (EDA/ASA) und die Vizedirektorin des EPA konnten dieses Anliegen der IDAG anlässlich der Sitzung der GSK vom 14.12.2015 vorstellen.</p> <p>Die GSK hat den Antrag der IDAG genehmigt, hat aber beschlossen, dass das Modul weiterentwickelt werden soll. Wortlaut des Antrags:</p> <p>«Das E-Learning Modul «Korruptionsprävention und Verhaltenskodex» wird für alle Mitarbeitende der Besoldungsklassen 12-23 mit leitenden Funktionen, mit Zugriff auf E-Gate, und für alle Mitarbeitende der Besoldungsklassen 24–38, ebenfalls mit Zugriff auf E-Gate, für obligatorisch erklärt, gültig ab 1. Januar 2017.»</p> <p>Das EPA hat daraufhin in Abstimmung mit der EFK das E-Learning-Modul angepasst und ausgebaut. Die Aufschaltung erfolgt voraussichtlich per Mitte Februar 2017. Das Sekretariat der IDAG wird die GSK auf die Verfügbarkeit des verbesserten E-Learning-Moduls zur Korruptionsbekämpfung aufmerksam machen und sie bitten wird, Anordnungen zu treffen, damit die Departemente die von der GSK am 14.12.2015 beschlossene Massnahme umsetzen. Das EPA wird seinerseits die Personalabteilungen der Departemente über die neue Version des E-Learning Moduls informieren und sie auffordern, die Anwendung seitens der betroffenen Gruppen von Mitarbeitenden zu prüfen.</p>	<p>[Erledigt]</p>	<p>Mise en œuvre.</p>

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 7:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt, dass die Massnahmen zur Sensibilisierung der Unternehmen auf Korruptionsrisiken im Auslandsgeschäft mit Fokus auf international tätige KMU weitergeführt werden sollen. Die Thematik der Korruptionsbekämpfung soll weiterhin im Rahmen von unternehmensrelevanten Veranstaltungen eingebracht werden.</p>	<p>Fortlaufende Sensibilisierungstätigkeit, Federführung beim SECO.</p>	<p>Fortlaufend</p>	<p>Mise en œuvre.</p> <p>Le SECO a publié une brochure et organise des cours régulièrement.</p>
<p><u>Empfehlung 8:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt, dass die Zusammenarbeit mit der Konferenz der Kantone (KdK), den einzelnen Kantonen und Städten, verstärkt wird.</p>	<p>In Anbetracht des geringen Interesses der KdK für eine Zusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung konnte diese Empfehlung nur episodenhaft umgesetzt werden:</p> <p>Am 15.09.2015 hat ein Austausch zwischen dem IDAG-Sekretariat und dem Vertreter der KdK in der Plenargruppe der IDAG stattgefunden, bei dem letzterer versichert hat, mit seinen Vorgesetzten Möglichkeiten einer vertieften Zusammenarbeit auszuloten. Ende Dezember hat das IDAG-Sekretariat folgende Antwort von Ihm erhalten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die KdK hat eine interne Aufgabenpriorisierung festgelegt (A, B, C, D) • Das Thema Korruption bzw. Korruptionsbekämpfung ist in der Kategorie C. Das heisst, dass es als nicht prioritär betrachtet wird. <ul style="list-style-type: none"> ○ Die KdK ist weiterhin interessiert, mit der IDAG (mit dem IDAG-Sekretariat) punktuell zusammenzuarbeiten und an den Plenarsitzungen teilzunehmen. ○ Im Rahmen der Veröffentlichung eines Staatenberichts (OECD Evaluationsbericht der Schweiz von März 2018?), welcher für die Kantone (sehr) relevant ist, wäre die KdK auch bereit, mit der IDAG eine Veranstaltung für die Kantone zu organisieren. • Er hat nochmals darauf hingewiesen, dass der Städteverband ebenfalls ein Interesse an einer Zusammenarbeit haben könnte. 	<p>Im Rahmen des Möglichen umgesetzt.</p>	<p>Non mise en œuvre.</p> <p>La collaboration avec les cantons ne fonctionne pas. Un atelier a été organisé.</p> <p>D'autres types de collaboration doivent être étudiés. Ce besoin de coordination et de sensibilisation doit être initié par le Conseil fédéral dans ses relations régulières avec la CdC, respectivement lors de rencontre bilatérales avec les chefs des gouvernements cantonaux. Les enjeux sont importants pour l'image de la Suisse. Cet aspect n'a pas été suffisamment traité pro activement par le GTID.</p>

	<p>Fazit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es besteht weiterhin ein offener Kommunikationskanal <ul style="list-style-type: none"> ◦ Wenn wir Informationen und Dokumente der IDAG verbreiten möchten, ist die KdK bereit, zu kooperieren. • Sobald ein Thema auch für die Kantone „aktuell und relevant“ wird, wird es auch möglich, eine Veranstaltung zusammen zu organisieren. <p><u>N.B.</u>: Bereits im Herbst 2010 hatte die IDAG im Rahmen einer Umfrage bei den Kantonen im Zusammenhang mit einem Fragebogen der OECD noch einzelne Fragen hinzugefügt u.a. inwiefern sich Kantone/Städte eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bund (im Bereich Anti-Korruption) wünschen. Von den 11 Städten, welche an der Umfrage teilgenommen hatten, wünschten nur 2 Städte eine engere Zusammenarbeit, während acht von zehn Städten sich interessiert zeigten, über den Städteverband regelmässig über die Aktivitäten in der Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene informiert zu werden. Von den 20 teilnehmenden Kantonen erachtete die Mehrheit die Zusammenarbeit als genügend und sah keinen Anlass für weitere Schritte. Einzelne Kantone sahen eine mögliche Verbesserung in Sachen Korruptionsbekämpfung in der Bereitstellung von Informationsmaterial zur Korruptionsprävention oder der Bereitstellung eines Leitfadens zur Umsetzung der Konventionen bzw. nationalen Bestimmungen⁶.</p> <p>Eine Intensivierung der Beziehungen mit der KdK und den einzelnen Kantonen würde ausserdem zusätzliche Ressourcen für das Sekretariat erfordern.</p>		
--	--	--	--

⁶ Vgl. Protokoll der Sitzung der Kerngruppe der IDAG Korruptionsbekämpfung vom 03.05.2011

Empfehlung	Aktion	Status vom IDAG	Appréciation du CDF
<p><u>Empfehlung 9:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt, dass Kantone und Städte spezifische Personen oder Stellen mit dem Mandat der Korruptionsbekämpfung betrauen und diese Personen/Stellen der Öffentlichkeit und insbesondere der IDAG bekannt gegeben werden, um die Kooperation zu vereinfachen.</p>	<p>In Anbetracht des geringen Interesses der KdK für eine Zusammenarbeit im Bereich der Korruptionsbekämpfung konnte diese Empfehlung nur episodenhaft umgesetzt werden.</p> <p>Ein Mitglied der IDAG Korruptionsbekämpfung hat allerdings eine Recherche über Whistleblowing-Schutz-Bestimmungen in den einzelnen Kantonen durchgeführt.</p>	<p>Im Rahmen des Möglichen umgesetzt.</p>	<p>Cette recommandation dépend de la précédente.</p> <p>Des travaux au niveau des HES spécialisées dans la lutte contre la fraude et la corruption pourraient être mandatés pour améliorer la connaissance des outils et de leur développement dans les cantons.</p>
<p><u>Empfehlung 10:</u></p> <p>Die Kerngruppe empfiehlt die Verstärkung des IDAG-Sekretariats durch zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen.</p>	<p>Der Bundesrat hat die Entscheidungshoheit.</p>	<p>n/a</p>	<p>Non mise en œuvre. Aucune ressource supplémentaire accordée.</p> <p>Ici il n'est pas forcément nécessaire d'avoir des ressources supplémentaires mais plutôt de concentrer ces ressources afin d'être plus efficace. Actuellement elles sont éparpillées dans les offices, respectivement les départements.</p>

Annexe 6: Comparaison avec la Finlande et l’Autriche (source: CDF)

	Autriche	Finlande
Dénomination	„Koordinationsgremium zur Korruptionsbekämpfung“	„Anti-corruption network“
Rattachement	Ministère de la justice	Ministère de la justice
Organisation, structure	<ul style="list-style-type: none"> • 4 séances plénières par année • 22 membres, y c TI, Cour des comptes nationale et régionales, régions (Länder), organisation faïtière des villes et communes • Protocole de séance, pas de rapport 	<ul style="list-style-type: none"> • 3-4 fois par année • Création d’un réseau • Implication de tous les acteurs de l’administration (y c commission de la concurrence, taxes), villes, communes, société civile, TI • Création de sous-groupes de travail ad-hoc
Ressources spécifiques	Non	1 personne
Autorité	Pas de pouvoir décisionnel	Pas de pouvoir décisionnel
Objectifs	Echange d’informations Prévention	Être actif dans lutte contre la corruption et proposer des actions concrètes

	Autriche	Finlande
Mise en œuvre de la recommandation du GRECO	Partiellement	Partiellement
Stratégie de lutte contre la corruption	Elaboration d'un projet	Stratégie définie, plan d'action, à valider par le ministre en charge
« Zones grise »	Sponsoring	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de protection des lanceurs d'alerte (whistleblowers) • Sponsoring • Lobbying
Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • Réseau de responsables de l'intégrité (« Integritätsbeauftragternetzwerk ») et système de compliance • Office fédéral de lutte et de prévention contre la corruption (BAK : Bundesamt zur Korruptionsprävention und -bekämpfung) • « Stabstelle für Compliance, Risikomanagement und Korruptionsbekämpfung » à la Cour des comptes, qui effectue des audits préventifs • Loi sur le lobbying • Loi sur le financement des partis politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparence • Stratégie de lutte contre la corruption (pas encore validée par le ministre en charge) • Formation de groupes de travail ad-hoc • Roadshow au niveau régional, communes, écoles • Registre sur le financement des partis politiques
Responsabilité de représentation du pays dans les conventions internationales (GRECO, CNUCC, OCDE)	Ministère de la justice, sauf CNUCC au BAK	Ministère de la justice

Annexe 7: Option proposée par le CDF (source: CDF)

