

Questions Pénales

CESDIP

Centre de Recherches
Sociologiques sur le Droit
et les Institutions Pénales

UMR 8183

www.cesdip.fr

Criminalité organisée et corruption des institutions publiques au Royaume-Uni : conséquences sur les politiques et les pratiques¹

Sappho XENAKIS est membre du RBUCE-UP du laboratoire CESDIP de l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ). Elle travaille à un projet de recherche de deux ans portant sur la coopération internationale judiciaire dans la lutte contre la criminalité organisée et la violence politique, projet financé par le Centre de Recherches Universitaires UniverSud Paris et par l'Union Européenne (Actions Marie Curie) dans le cadre du programme RBUCE-UP. L'article présenté ici s'appuie sur les études menées sur les relations entre la criminalité organisée et la corruption au Royaume-Uni. Les recherches ayant permis l'élaboration de cette réflexion ont été financées par le 7^e programme-cadre de recherche de l'Union Européenne (FP7/2007-2013).

Au Royaume-Uni, les taux de poursuites judiciaires pour corruption tout comme les niveaux de corruption ressentis sont bas comparés au reste du monde. Un audit sur la nature et l'étendue de la corruption au Royaume-Uni, mené par l'organisation non gouvernementale *Transparency International UK* (TIUK) et publié en 2011, conclut, quoi qu'il en soit, que le problème de la corruption au sein du secteur public, et plus particulièrement les risques posés par la relation entre la corruption et la criminalité organisée, ont été sous-estimés et insuffisamment examinés par les institutions officielles tout comme par les experts indépendants². L'une des principales préoccupations à l'origine de cet audit était l'impact potentiel des importantes coupes budgétaires que le secteur public a connues au Royaume-Uni au cours des deux dernières années, et leur répercussion sur l'efficacité des organismes publics à lutter contre la corruption. Le rapport se penche sur la corruption au sein du système de santé publique (*National Health Service*), des services de logements sociaux, et dans les pratiques d'attribution de marchés publics. Il s'intéresse aussi aux problèmes posés par la corruption au sein des différentes juridictions du système judiciaire. Les difficultés rencontrées par la police et la magistrature dans leur lutte contre ce phénomène y sont rapportées. Mais le document attire l'attention – et c'est rare – sur la situation délicate des prisons. Il y est avancé que les prisons en Grande-Bretagne présentent une vulnérabilité significative face à la corruption, plusieurs facteurs de risque ayant été identifiés : celui que des membres du personnel non pénitentiaire soient impliqués dans des actes de corruption ; celui que les objectifs des mesures de performance des institutions carcérales encouragent la demande de corruption (à la fois entre les membres du personnel pénitentiaire, et entre ces derniers et les détenus) ; et ce qui est décrit comme une « relation symbiotique » entre les groupes de la criminalité organisée dont des membres sont emprisonnés et la corruption dans les prisons.

Afin de contribuer au débat naissant sur la manière dont les pratiques judiciaires pourraient de manière appropriée répondre aux défis exposés dans le rapport TIUK, cet article fait appel à l'évaluation des expériences britanniques, régionales et internationales menées face à la corruption et à la criminalité organisée, et des politiques adoptées à leur rencontre. Cette contribution est une tentative d'aide à la conceptualisation des risques que la criminalité organisée pourrait poser aux organismes publics du Royaume-Uni en ayant recours à la corruption. Il s'agit aussi d'y discuter des facteurs qui affectent l'évaluation précise du niveau actuel de risque, et de considérer quelles mesures pourraient être efficaces dans la lutte contre ce double défi que représentent la criminalité organisée et la corruption.

Conceptualiser les défis potentiels que représente l'utilisation de la corruption par la criminalité organisée dans les organismes publics du Royaume-Uni

Les représentations officielles du danger que pose la criminalité organisée pour le secteur public se sont concentrées de manière prédominante sur l'impact des groupes œuvrant dans l'économie parallèle et cherchant à faciliter leurs opérations en corrompant des représentants des services publics, que cela soit en les soudoyant, en les faisant chanter, en utilisant probablement la menace physique et en infiltrant les organismes publics³. Il a aussi été admis que des tiers (ou des organisations travaillant principalement ou de manière substantielle dans l'économie légale) jouaient un rôle – volontairement ou pas – en transmettant des informations ou de l'argent, vers, ou depuis, des organismes publics, et vers et depuis des réseaux criminels organisés et corrompus. Quoi qu'il en soit, la criminalité organisée peut aussi être perpétrée par des groupes qui se forment et évoluent au sein même des institutions publiques. Les fonctionnaires en sont eux-mêmes les instigateurs et alimentent la corruption et la criminalité sans sortir des limites de l'institution en question. De la même manière, le terme de criminalité organisée pourrait être appliqué aux activités d'organismes privés sans scrupules opérant dans le secteur de l'économie formelle, mais utilisant des moyens illégaux pour la dénaturer, comme en offrant des pots-de-vin à des personnalités bien placées afin de s'assurer de contrats, en escroquant le secteur public, et en évitant des poursuites judiciaires ou en limitant leur portée et sanctions.

L'utilisation de la corruption par la criminalité organisée semble poser un défi aux organismes du Royaume-Uni de trois manières-clés : en sapant le contrôle sur la criminalité ; en sapant le contrôle du gouvernement sur les organismes publics ; et en sapant l'objet fonctionnel de ces mêmes organismes publics. Le non-enregistrement et l'inexactitude des informations concernant des infractions commises par des individus ; le fait de fournir de manière systématique une protection aux activités illicites organisées, posent un défi au contrôle de la criminalité. Des actes graves de criminalité organisée présentent des

¹ Je remercie ici pour leurs retours sur des versions antérieures de cet article les participants au séminaire sur la corruption en prison qui s'est tenu à Londres en octobre 2012 sous l'égide du Centre for the Study of Corruption de l'Université du Sussex, et les relecteurs de *Questions Pénales*.

² MACAULAY T., 2011, *Corruption in the UK Part Two: Assessment of Key Sectors*, London, Transparency International UK.

³ Le terme de « criminalité organisée » renvoie à une association d'individus qui se sont associés afin de mener à bien des actes que l'État estime constituer des « crimes sérieux ». Le degré d'organisation et de durée dans le temps d'un groupe est aussi utilisé pour l'identifier comme engagé dans la criminalité organisée. Selon le *Home Office*, environ 6 000 groupes de ce type ont actuellement le Royaume-Uni pour cible de leurs opérations, la majorité d'entre eux y étant par ailleurs établis. Les membres de ces groupes sont décrits comme étant de manière caractéristique « opportunistes, délinquants à vie, et ne voyant pas nécessairement la prison comme un frein à poursuivre leurs activités criminelles (HOME OFFICE, 2012, *Local to Global: Reducing the Risk from Organised Crime*, London, Home Office).

risques immédiats pour la santé et la vie même, que cela soit à travers l'approvisionnement ou l'utilisation d'armes, celui en drogues ou d'autres biens consommables, ou à travers des pratiques telles que l'extorsion, le chantage, et le racket, par exemple. Sur le long terme, et au niveau individuel, là où la corruption d'une institution publique par la criminalité organisée a conduit à la violation des droits des personnes, la confiance en l'institution peut en pâtir (dans le cas, par exemple, où des cercles d'extorsion violente ont été protégés par des fonctionnaires corrompus). Ceci, à son tour, peut affaiblir la capacité des organismes publics en charge de la lutte contre la criminalité organisée et la corruption à mener leur tâche de manière efficace.

L'utilisation de la corruption par la criminalité organisée mine le contrôle gouvernemental sur les organismes publics en subvertissant l'autorité responsable et le cadre de régulations et de règles qui structurent ces organismes. Par voie de conséquence, l'institution publique devient moins responsable et plus encline aux abus matériels et humains. La corruption la laisse susceptible d'enregistrer des pertes matérielles significatives, phénomène qui touche d'une manière plus large le secteur public dans sa globalité. De plus, l'échec à contrôler les groupes de la criminalité organisée pose le risque de voir se développer des zones où le gouvernement est moins capable d'intervenir ou de gérer efficacement la détresse sociale, économique et politique de leurs habitants. Dans le cas des prisons en particulier, cela pourrait entraîner le risque que la prestation de services soit prise en charge par des groupes criminels. Toute reproduction à l'identique des fortes structures d'auto-gouvernance des détenus à la tête desquelles se trouvent des gangs – comme celles attestées aux États-Unis et présentes dans d'autres environnements carcéraux à travers le monde où les pratiques d'auto-gouvernance par les détenus sont tolérées ou exploitées par les autorités – semble certainement une perspective éloignée pour la Grande-Bretagne⁴. La possibilité n'en existe pas moins que la prestation de services de sécurité, par exemple, pourrait être, à une plus petite échelle, déterminée de la même manière par des groupes appartenant à la criminalité organisée bénéficiant de la complicité d'agents pénitentiaires, plutôt que par un service pénitentiaire rendant des comptes à un gouvernement démocratique. Une telle situation peut se trouver renforcée lorsque des prisonniers sont incités à rejoindre ou à travailler pour ces groupes afin de dispenser de tels services.

L'utilisation de la corruption par la criminalité organisée menace plus largement la mission même des services publics en augmentant le cynisme du public envers l'efficacité de ces derniers, et en réduisant le soutien qu'il leur apporte. Cela est particulièrement risqué dans les périodes où le mécontentement socio-économique augmente. Des politiques plus extrémistes et des lois répressives peuvent alors recevoir un soutien plus large de la part des populations. De plus, l'impact discréditant de la corruption dans une institution publique peut être utilisé comme une raison de fermer cette institution ou réduire ses attributions, et transférer une partie ou toutes ses responsabilités au secteur privé. Bien que les recherches menées dans ces domaines montrent que les

secteurs privatisés dans les prisons ne conduisent pas forcément à un service plus médiocre – la compétition qu'implique la présence du secteur privé peut être perçue comme ayant relevé les normes de gestion et les critères en général – la culture et les attentes de fournisseurs privés peuvent être entièrement étrangères au sens littéral du terme, et le niveau de fiabilité et de normes plus bas⁵. Les mesures de sécurité ne sont pas simplement menacées par la pression imposée par la réduction des coûts, mais aussi par celle du régime de « paiement au résultat », l'instigation duquel pouvant augmenter les risques de fraude et de corruption quand les institutions font tout leur possible pour atteindre leurs objectifs⁶.

Autrement, l'impact discréditant de la corruption sur une institution publique peut conduire à prendre une décision politique telle que d'augmenter la supervision de l'institution par des représentants de la société civile, ouvrant potentiellement la porte à des groupes aux visées criminelles ou non conformes. Ils ont ainsi un accès direct à la puissance publique, ce qui peut leur permettre de tenter de dénaturer le procédé prévu. Ainsi, ils leur est possible de détourner la répartition équitable de contrats de travail et d'affaiblir la supervision et la transparence du secteur public. La proximité actuelle de tels risques a été illustrée par le scandale dont s'est accompagné l'élection des chefs de police régionaux en Angleterre et au Pays de Galles, menée pour la première fois en 2012. À cette occasion, l'un des candidats a été accusé d'avoir reçu des sommes substantielles en provenance d'un *think-tank* établi aux États-Unis et connu pour soutenir la privatisation des services publics⁷.

La sévérité de la menace

Les autorités du Royaume-Uni ont pendant longtemps perçu l'utilisation de la corruption par la criminalité organisée comme présentant une menace plus grande envers un pays lorsqu'elle intervient dans des États où les administrations sont affaiblies. Des relations plus solides entre le secteur public et la criminalité organisée sont alors susceptibles d'avoir des répercussions plus sévères et étendues. En effet, cette utilisation est notamment reconnue comme un défi plus important pour des États faibles que pour de plus forts, comme le Royaume-Uni. Dans le contexte du Royaume-Uni, un des sujets d'inquiétude majeurs, en rapport avec les risques émergents, a été l'existence d'une convergence potentielle entre des groupes de la criminalité organisée et ceux impliqués dans des actes de violence au nom de motifs politiques ou religieux. Dans un tel cas de figure, les risques domestiques liés à la corruption augmenteraient⁸. Au jour d'aujourd'hui, quoi qu'il en soit, il semble y avoir peu de preuves avérées de l'existence de telles relations. La proportion de corruption au sein du secteur public pouvant être raisonnablement associée à des activités menées par des

groupes impliqués dans la criminalité organisée n'est pas même claire.

Il y a de toute évidence des limites à ce que l'on sait du défi posé par l'utilisation de la corruption par la criminalité organisée auquel font face les organismes publics britanniques. Un des problèmes rencontrés lorsque l'on tente de répondre à la question de la sévérité de la menace est que ce n'est que relativement récemment que les chercheurs et les responsables politiques ont commencé à explorer les liens entre la criminalité organisée et la corruption dans le pays. Par conséquent, ses dimensions exactes restent inconnues. Les paramètres étroits choisis lors des tentatives menées pour mesurer cette menace en sont une autre raison. Dernièrement, de plus grands efforts ont été faits pour traiter la criminalité organisée et la corruption comme étant généralement, au Royaume-Uni, des questions liées⁹. Ces efforts ont semblé se concentrer de manière écrasante sur des groupes œuvrant au sein du marché noir ou collaborant avec des employés du secteur public, parfois grâce à l'assistance de médiateurs consentants, d'autres fois en s'appuyant sur des tiers inconscients du rôle qu'ils jouaient. La question de la criminalité organisée et de la corruption perpétrées par des groupes travaillant dans l'économie légale risquait de ne pas recevoir l'attention suffisante. Pourtant, l'ampleur de cette corruption et le coût qui en résulte pour les dépenses publiques peuvent être considérablement plus élevés que ceux perpétrés par des groupes présents sur le marché noir. Mener des recherches sur de telles activités présente aussi des difficultés bien connues. Dans le cas de la corruption, par exemple, les perceptions que l'on a de cette dernière peuvent être affectées aussi bien par l'expérience directe qui en est faite, que par les attitudes culturelles locales envers les questions de pouvoir et de transparence. Ce qui implique que des recherches menées dans différentes institutions et zones géographiques ne sont pas directement comparables, ni ne peuvent même offrir des représentations exactes des pratiques actuelles¹⁰.

Néanmoins, on pense que le défi que représente pour les organismes publics britanniques l'utilisation de la corruption par la criminalité organisée s'est intensifié à la suite des changements intervenus dans l'environnement socio-économique du pays. Les priorités des politiques gouvernementales, aussi bien en termes de réduction des dépenses publiques que de l'implication du secteur privé dans le secteur public, sont liées à cette nouvelle donne économique. D'une part, donc, ces risques sont perçus comme ayant augmenté, résultat de la crise socio-économique que traverse le Royaume-Uni ces derniers mois et années. Dans son livre blanc de 2012 sur la criminalité organisée, par exemple, le *Home Office* prévoit, non sans hésitation, que les groupes de la criminalité organisée tentent d'utiliser la corruption afin de faciliter des activités délictuelles selon toute vraisemblance une menace accrue – plus particulièrement, lorsqu'ils prennent pour cible le personnel pénitentiaire et celui en charge du maintien de l'ordre¹¹. Cette prédiction semble s'appuyer sur un rapport précédent établi par le *Cabinet Office Strategy Unit*. Il montre que le ralentissement de l'éco-

⁴ PHILLIPS C., 2012, It Ain't Nothing Like America with the Bloods and the Crips: Gang Narratives Inside Two English Prisons, *Punishment & Society*, 14, 1, 51-68 ; BIRKBECK C., 2011, Imprisonment and Internment: Comparing Penal Institutions North and South, *Punishment & Society*, 13, 3, 307-332.

⁵ LIEBLING A., CREWE B., HULLEY S., 2011, Values and Practices in Public and Private Sector Prisons: A Summary of Key Findings from an Evaluation, *Prison Service Journal*, 196, 55-58 ; MILLS A., MEEK R., GOJKOVIC D., 2012, Partners, Guests or Competitors: Relationships between Criminal Justice and Third Sector Staff in Prisons, *Probation Journal*, 59, 4, 391-405.

⁶ PUDDICOMBE B., CORRY D., FOX C., ALBERTSON K., 2012, Payment by Results, *Criminal Justice Matters*, 89, 1, 46-48.

⁷ Is Police Candidate a Trojan Horse for Right-Wing American Think Tank?, *The Independent*, 22 October 2012.

⁸ HOME OFFICE, 2012.

⁹ XENAKIS S., 2012, Corruption and Organised Crime in the UK, in GOUNEV P., RUGGIERO V., (eds), *Corruption and Organised Crime in Europe: Illegal Partnerships*, London, Routledge, 189-200.

¹⁰ XENAKIS S., 2010, Pride and Prejudice: Comparative Corruption Research and the British Case, *Crime, Law and Social Change*, 54, 1, 39-61.

¹¹ HOME OFFICE, 2012, 13.

nomie pourrait exacerber le risque que la criminalité organisée influence les prestations et services du secteur public en étant capable d'exploiter les vulnérabilités financières des fonctionnaires¹².

D'autre part, les gouvernements ont demandé de manière répétée à ce que des coupes budgétaires soient effectuées dans toute une gamme d'organismes publics. Ces coupes ont affaibli les mécanismes de supervision, d'enquête et de poursuites prises envers des actes de corruption, aussi bien au niveau individuel que collectif. Des plans ont été établis pour que fusionnent le *Office of Fair Trading* et la *Competition Commission* en une nouvelle entité : la *Competition and Markets Authority* (ou Autorité de la Concurrence et des Marchés). Les réponses données au processus de consultation lancé par le gouvernement au sujet de cette fusion indiquent que les utilisateurs de ce système étaient largement sceptiques au sujet de cette réforme, la perte d'« un double regard » – qui était vivement apprécié et qu'apportaient ces deux autorités de contrôle – étant jugée particulièrement controversée¹³. L'administration fiscale et douanière a fait face à une réduction significative du nombre de ses cadres, ce qui, selon leur syndicat, réduit sévèrement sa capacité à combattre les évasions et fraudes fiscales complexes. En ce qui concerne la dissolution prévue de la *Financial Services Authority*, le *Treasury Committee* a mis en garde en 2012 : les organismes dont on attend par voie de conséquence qu'ils prennent ensuite en charge la protection du consommateur pourraient être encore plus faibles et rendre moins compte devant le Parlement que leur prédécesseur. Et le budget du *Serious Fraud Office* a été amputé de 20 millions de livres, passant de 52 millions en 2008 à 32 millions en 2012¹⁴.

L'expérience vécue par le principal organisme national ayant pour tâche de contrôler la corruption au sein des prisons a été du même ordre. Bien que n'ayant été établi qu'en 2008, la *Corruption Prevention Unit* (CPU) du *National Offender Management Service* (NOMS)¹⁵ voit deux ans plus tard son budget réduit de moitié, passant approximativement de 700 000 £ à 350 000 £. Son personnel a connu le même sort, les effectifs tombant de 10 à 5 membres. En 2011, le Directeur Général du CPU est parti à la retraite sans être remplacé, et le service a été intégré au sein du *Security Directorate of NOMS* en tant qu'équipe de prévention de la corruption au plan national. Bien que chaque prison soit dotée d'un gestionnaire chargé de la prévention de la corruption rendant des comptes à l'échelon régional, les modes et les niveaux de supervision et de coopération avec la police ne sont pas uniformes, et varient plutôt en fonction de la localisation et du statut de l'institution (selon qu'elle est privée ou publique). De plus, ces dernières années, on a constaté que les pressions pour sur-

veiller les pratiques de corruption s'intensifiaient. Dans le même temps, le ratio personnel pénitentiaire/détenus avait baissé de manière significative, le personnel pénitentiaire n'enregistrant qu'une faible hausse de ses effectifs depuis le milieu des années 1990 alors que le nombre de détenus augmentait pour sa part radicalement sur la même période¹⁶.

Enfin, une inquiétude réside dans le fait que les risques pourraient être intensifiés par l'expansion de la participation du secteur privé dans la prestation de services publics. Ces risques sont associés aux motifs financiers qui animent des organismes privés. Ils pourraient mener ces derniers à tenter de pervertir des processus équitables et appropriés, et maintenir des mécanismes de supervision et de transparence plus faibles (tels que des normes plus basses dans la formation du personnel et dans les enquêtes menées lors des recrutements) que ceux attendus de la part du secteur public. Prenons l'exemple des prisons privées aux États-Unis. Les logiques institutionnelles requérant régulièrement que les taux d'occupation y soient élevés ont conduit les prestataires privés à chercher à distordre en conséquence des procédés équitables, employant pour ce faire à la fois des moyens légaux et illégaux. En 2012, il a été révélé que *Corrections Corporation of America*, entreprise créée en 1983 et qui fournit des prisons clés en main, avait fait pression pour prendre le contrôle de la livraison et de la gestion de centres de détention de 48 États, en échange d'un accord contractuel de la part de chacun de ces mêmes États. Cet accord garantissait un taux d'occupation de ces prisons de 90 % durant les vingt prochaines années¹⁷. Dans le même temps, l'année 2011 voit la condamnation de deux juges en Pennsylvanie. Après avoir joué un rôle au début des années 2000 dans la fermeture du centre de détention de leur *county*, centre géré par le secteur public, ils avaient perverti de manière systématique le processus judiciaire en échange de pots-de-vin en provenance des centres privés de détentions pour mineurs, afin de leur fournir un afflux régulier de délinquants¹⁸.

Dans les domaines de la supervision et de la transparence, les entreprises privées et les associations issues de la société civile peuvent être plus vulnérables au détournement ou à la manipulation par des groupes criminels, leurs mécanismes de vérification des références lors du recrutement, de formation et d'audit y étant plus faibles. Les polémiques concernant les sources de financement des organisations publiques sont susceptibles de devenir plus complexes, les institutions publiques se retrouvant plus liées aux structures des secteurs privé et tertiaire, comme avec l'élection des chefs de police régionaux et l'implication croissante des secteurs privé et tertiaire dans la gestion et le fonctionnement des prisons. Des pratiques interdites ou illégales commises aux plus hauts niveaux de direction dans des structures des secteurs privé ou tertiaire ont de sérieuses implications dans le maintien des processus attendus de la part des systèmes publics que sont la justice et le maintien de l'ordre. Mais elles peuvent aussi, de manière décisive, risquer de provoquer des actes isolés de corruption et de délinquance à des échelons inférieurs au sein du cadre institutionnel, en nourrissant le cynisme et la désaffection du personnel.

¹⁶ Cf. LIEBLING A., PRICE D., SHEFER G., 2011, *The Prison Officer*, New York, Willan, 29-32.

¹⁷ FULCHER P.A., 2012, Hustle and Flow: Prison Privatisation Fuelling the Prison Industrial Complex, *Washburn Law Journal*, 51, 3, 589-617.

¹⁸ *Ibid.*

Combattre ce double défi

Afin d'instaurer des mesures convenables permettant de s'attaquer de manière efficace aux défis que pose l'utilisation de la corruption par la criminalité organisée dans le secteur public, on peut tirer les leçons d'actions menées dans d'autres institutions et environnements. Pour autant, les phénomènes de corruption et de criminalité organisée, et les moyens de les contrer efficacement, ne sont pas nécessairement comparables entre différents secteurs et lieux. Par exemple, l'embauche de femmes comme outil de lutte contre la corruption du personnel a reçu l'adhésion de quelques forces de police à travers le monde : des recherches ont montré que les fonctionnaires de sexe féminin étaient moins susceptibles d'accepter des pots-de-vin que leurs homologues masculins, particulièrement dans des sociétés où la corruption était déjà stigmatisée, ce qui a conduit les forces de police du Mexique et du Pérou, entre autres, à embaucher plus de femmes dans le but de la réduire¹⁹. En ce qui concerne les prisons, *a contrario*, le contact prolongé entre les détenus et le personnel pénitentiaire remet en cause l'importance du genre dans la lutte contre la corruption ; les femmes sont au moins aussi susceptibles que les hommes de manifester une vulnérabilité au développement de relations inappropriées avec les détenus, relations qui peuvent conduire à l'exploitation, au chantage et à la corruption²⁰.

Malgré tout, quelques leçons peuvent être transmises. En ce qui concerne les individus, protéger le lanceur d'alerte est un prérequis important pour que soit efficace l'action policière contre la criminalité organisée, et cela semble également valable pour contrer la corruption lors d'actions institutionnelles variées. La rotation des équipes est une autre stratégie estimée sur le plan international. Elle aide à réduire la vulnérabilité des officiers de police en première ligne sur le terrain face à la corruption. Son utilité pourrait aussi être répliquée à d'autres niveaux au sein du système judiciaire.

Sur le plan institutionnel, les organismes dotés d'un règlement général en matière de probité ont montré qu'ils atteignaient une meilleure conformité globale à leurs objectifs que ceux ayant de longues listes de règles spécifiques²¹. La régulation est aussi connue pour être plus efficace lorsqu'elle est assurée par des agences multiples, et il est donc plus souhaitable que ces stratégies soient formulées par un réseau de structures plutôt que par une ou quelques institutions, et ce, afin de rendre

¹⁹ CHADHURI A., 2012, Gender and Corruption: A Survey of the Experimental Evidence, in SERRA D., WANTCHKON L., (eds), *New Advances in Experimental Research on Corruption*, Bingley, Emerald Group, 13-49 ; ESAREY J., CHIRILLO G., forthcoming, Fairer Sex or Purity Myth? Corruption, Gender, and Institutional Context, *Politics and Gender* ; CORSIANOS M., 2009, *Policing and Gendered Justice: Examining the Possibilities*, Toronto, University of Toronto Press.

²⁰ Cf., par exemple, MARQUART J.W., BARNHILL M.B., BALSHAW-BIDDLE K., 2001, Fatal Attraction: An Analysis of Employee Boundary Violations in a Southern Prison System, 1995-1998, *Justice Quarterly*, 8, 4, 977-910 et 884, note 4 ; WORLEY R., MARQUART J.W., MULLINGS J.L., 2003, Prison Guard Predators: An Analysis of Inmates who Establish Inappropriate Relationships with Prison Staff, 1995-1998, *Deviant Behaviour*, 24, 2, 175-194.

²¹ SEDDON T., 2010, Rethinking Prison Inspection: Regulating Institutions of Confinement, in QUIRK H., SEDDON T., SMITH G., (eds), *Regulation and Criminal Justice: Developing a New Framework for Research and Policy Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 261-282.

¹² CABINET OFFICE STRATEGY UNIT, 2009, *Extending Our Reach: A Comprehensive Approach to Tackling Serious Organised Crime*, London, Home Office.

¹³ <https://www.competitionpolicyinternational.com/the-competition-and-markets-authority-a-new-era-for-u-k-competition-law-enforcement>.

¹⁴ XENAKIS S., 2012. Cf. DOIG A., LEVI M., 2013, A Case of Arrested Development? Delivering the UK National Fraud Strategy within Competing Policing Policy Priorities, *Public Money & Management*, 33, 2, 145-152.

¹⁵ « NOMS », organisation responsable de l'administration du service public des prisons en Angleterre et au Pays de Galles, de la gestion des contrats avec les prisons privées et du fonctionnement du National Probation Service.

maximale la force de la régulation²². Cela peut sembler aller de soi, mais cela s'est avéré être la aussi crucial dans des affaires exposées au grand jour dans lesquelles la corruption ou une autre activité illégale était commise par un groupe au sein d'une institution du secteur public.

Sur le plan politique, la reconnaissance par les législateurs de l'importance à contrôler à plus grande échelle la corruption du secteur public par la criminalité organisée est une condition préalable à des contre-mesures efficaces. Le soutien politique est vital afin de s'assurer qu'il existe un appui financier adéquat pour superviser les mesures de contrôles et leurs modalités, et pour que la prise de décision et sa mise en pratique soient cohérentes dans les différents domaines où les problèmes se posent. On pourra citer ici à titre d'exemple l'encadrement du travail réalisé en vue de la réinsertion des toxicomanes et les politiques de maintien de l'ordre centrées sur la lutte contre les narcotiques.

Plus généralement, les implications des recherches menées sur la question du changement d'image des institutions peuvent aussi se révéler pertinentes. Ces dernières montrent que les tentatives menées pour changer l'image d'une institution perçue comme corrompue ne seront convaincantes que si l'action accompagne le discours²³. Une institution cherchant à se réformer doit prendre en considération ce qui persuadera son personnel de la sincérité de sa démarche. Ses responsables doivent par conséquent garder à l'esprit que le personnel, non seulement assimilerait le message établi par ses dirigeants à son égard, mais prendra aussi en compte la rhétorique et le comportement de ces mêmes dirigeants, attitudes dont le but n'est pas de les influencer²⁴.

Quoi qu'il en soit, les contre-mesures ne sont pas sans présenter un risque potentiel, risque qui leur est inhérent. Il existe à ce sujet deux approches politiques – appréciées mais problématiques – choisies de manière récurrente pour contrer la criminalité organisée et la corruption. Elles méritent d'être mentionnées ici : les stratégies de l'offre et celles de la prise de conscience accrue.

Les stratégies de l'offre

L'une des limites majeures aux stratégies de l'offre est le soi-disant « effet de compression » induit par les contraintes du maintien de l'ordre. En repoussant le commerce illégal dans des champs et sur des trajectoires différents, les stratégies peuvent sembler efficaces lorsqu'elles sont envisagées d'un certain point de vue, sans l'être pour autant en pratique : le commerce se contente de se déplacer sous la pression, mais n'est pas éliminé. Ces stratégies se doivent d'être innovantes et étendues sur le plan institutionnel afin d'espérer faire face à cette possibilité. Une autre faiblesse bien connue de ces stratégies de l'offre est la suivante : limiter l'écoulement du trafic et étendre la criminalisation des substances a augmenté leur

valeur et celle de la valeur ajoutée du commerce illégal qui leur est associé, ce dernier étant mené par des groupes appartenant à la criminalité organisée. *A contrario*, il a été argumenté que la législation et l'offre gérée ont été des moyens plus efficaces de réduire la puissance de la criminalité organisée.

Les stratégies de l'offre tendent aussi à supposer un abandon de la question de la demande en biens et services illégaux, ce qui est problématique, même si cette demande n'engendre pas fatalement un commerce criminel organisé. Dans le cas des drogues illégales, un manque d'attention porté à l'efficacité des stratégies de lutte contre les stupéfiants s'appuyant sur le problème de la réduction de la consommation, et une attention extrême portée à l'interruption de la chaîne de distribution, ont eu pour conséquence de voir ces stratégies largement critiquées comme étant des échecs. Ces dernières années, des tendances observées dans le monde entier sur la dépendance aux drogues suggèrent que là où la baisse de la consommation s'est produite, elle a plus été stimulée par un changement culturel que par des stratégies de maintien de l'ordre. En ce qui concerne les produits dont la consommation augmente (comme les opiacés), les politiques de l'offre déployées par les forces de l'ordre n'ont eu également aucune influence²⁵. À cela s'associe le fait que ne pas lier suffisamment étroitement et correctement ces stratégies policières aux buts globaux qu'elles visent peut les mener à être contre-productives. Dans le cas du Royaume-Uni, par exemple, une étude suggère que les efforts policiers pour restreindre la vente de drogues de classe A²⁶ ont entraîné un déclin dans la qualité des drogues proposées dans les rues, avec pour résultat final d'augmenter leur mortalité potentielle pour leurs consommateurs²⁷.

Les stratégies de prise de conscience accrue

Au niveau européen, les efforts pour combattre la criminalité organisée et contrer la corruption ont mis l'accent sur l'importance de la prise de conscience accrue des risques par public en général ou par des publics cibles en particulier, afin de renforcer la résistance aux actes délictuels et déviants qui leur sont associés²⁸. Pourtant – au moins en ce qui concerne cette stratégie utilisée dans le domaine de la corruption en Europe du Sud-Est, par exemple – l'effet fortement contre-productif de ces efforts a été souligné. Malgré la chute des niveaux de corruption chez les individus, les perceptions de prédominance de la corruption sont restées élevées, apparemment ali-

mentées par l'omniprésence de débats sur la question dans le discours politique et dans ceux de la société civile²⁹. Dans le cas de la criminalité organisée, attiser les inquiétudes du public inutilement a aussi été reconnu comme potentiellement contre-productif, sapant la confiance dans la capacité de l'État à produire de la sécurité et par conséquent en réduisant la foi du public dans la nécessité de signaler des actes délictuels.

Un autre problème lié à la prise de conscience du public, mais aussi, plus généralement, à l'assignation d'initiatives de lutte contre la criminalité organisée et la corruption, est le degré de cohésion qu'elles présentent avec les valeurs et pratiques de la société auxquelles elles s'appliquent.

Le débat politique, les recherches académiques et les sondages d'opinion offrent des indicateurs utiles sur le degré d'acceptation par le public des présupposés des politiques répressives, qu'elles soient acceptées par l'audience la plus large possible ou qu'elles soient perçues comme contre-productives financièrement ou socialement. Par exemple, un sondage mené au Royaume-Uni sur la question des stupéfiants a montré que la vaste majorité du public a adopté la position suivante : les personnes qui consomment des substances illégales mais ne commettent pas d'autres délits ne devraient pas être criminalisées. Dans le même temps, une large minorité croit aussi que la législation sur les drogues conduirait à un déclin des activités illégales en rapport avec ces dernières, comme le trafic de drogues ou la revente. Ces résultats soulèvent des questions sur la force exécutoire de la législation tout autant que sur l'efficacité des efforts entrepris pour accroître la prise de conscience lorsqu'ils s'attachent à aller à l'encontre de la vague de l'opinion publique³⁰.

Conclusion

Comme cet article a cherché à le montrer, bien que les risques que la corruption fait courir aux organismes publics du Royaume-Uni soient difficiles à étalonner à ce stade, ils sont envisageables sur les plans individuel, structurel et fonctionnel au sein des institutions publiques. Ces risques sont potentiellement liés entre eux, et leur impact peut dépasser les niveaux où ils ont pris corps ; faillir à contrer la corruption de manière efficace peut mettre en danger la vie de l'institution menacée, alors que des fautes professionnelles graves peuvent saper la crédibilité des conduites anti-corruption à des échelons inférieurs au sein de la hiérarchie de l'institution. Pour s'assurer d'une gestion efficace de ces risques, les stratégies de riposte doivent non seulement chercher à persuader les employés de la sincérité et de la force de leur propos à travers tous les échelons de l'institution, mais aussi gagner et garder un soutien politique allant au-delà des efforts entrepris.

Sappho XANAKIS

(sappho.xenakis@cesdip.fr)

²⁵ GLOBAL COMMISSION ON DRUGS POLICY (GCDP), 2011, *War on Drugs: Report of the Global Commission on Drugs Policy*, Rio de Janeiro, GCDP.

²⁶ Les drogues de classe A sont l'ecstasy, le LSD, l'héroïne, le crack, les champignons hallucinogènes et les amphétamines sous forme injectables (source : site Internet du Home Office : <http://www.homeoffice.gov.uk/drugs/drug-law/>). Note de travail.

²⁷ UK DRUG POLICY COMMISSION (UKDPC), 2012, *A Fresh Approach to Drugs: The Final Report of the UK Drug Policy Commission*, London, UKDPC, 31.

²⁸ XENAKIS S., 2010, *Organised Crime and Corruption in and around South-Eastern Europe: Trends and Counter-Efforts*, ELLAMEP Thesis, 4/2010, Athens, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELLAMEP).

²⁹ *Ibid.* ; XENAKIS S., 2010.

³⁰ XENAKIS S., 2012.

CESDIP

Centre de Recherches sur le Droit

et les Institutions Pénales

Min. Justice/CNRS/UVSQ - UMR 8183

Immeuble Edison - 43, boulevard Vauban

F-78280 Guyancourt

Tél. : +33 (0)1 34 52 17 00 - Fax : +33 (0)1 34 52 17 17

Directeur de la publication

Fabien Jobard

Coordination éditoriale

Nicolas Fischer (rédacteur en chef)

Isabelle Passegué (conception et maquette)

Bessie Leconte (relecture)

Diffusion : CESDIP : Isabelle Passegué

Imprimerie : Imprimerie Compédit Beaugard S.A.

ZI Beaugard - BP 39 - 61600 La Ferté-Macé

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2013

ISSN : 0994-3870

Reproduction autorisée moyennant indication de la source.