



Université Paris 1
École Nationale d'Administration

Master Science Politique
Spécialité Affaires Publiques
Parcours Affaires Publiques en Europe – Action Publique en Europe

Titre :

**La construction d'institutions robustes au service de la
lutte contre la corruption. Étude de cas brésilien.**

Sous la direction de :
Françoise Dreyfus

Soutenu par
Daniel Nazi Coelho
CIL Promotion Clemenceau (2017-2018)

Jury composé de :
Président : Brigitte Gaïti
Directeur de mémoire : Françoise Dreyfus
Membre du Jury : Natacha Ficarelli

Remerciements

Je remercie Madame la Professeure Françoise Dreyfus pour avoir accepté d'encadrer ce travail et pour ses précieux conseils qui m'ont orienté dans la bonne direction.

Merci à Eliete, mon épouse, sans qui la réalisation de ce projet professionnel aurait été impossible.

Merci à ma petite Ana Luísa de m'avoir partagé avec ce projet.

Enfin merci à toutes les personnes qui m'ont aidé pour la réalisation de ce travail.

Sommaire

1. Introduction	5
2. La construction d'une politique de lutte contre la corruption au Brésil	12
2.1. Le manque de réformes administratives : plus de vingt ans sans réformes	14
2.2. Les années 2000-2007 : fin des contraintes économiques et renforcement des institutions de la fonction publique fédérale.	22
3. La réaction des élites délinquantes se heurte à des institutions robustes ayant une vie propre	30
3.1. Les années 2007 : les institutions mises à l'épreuve	30
3.2. L'affaire Lava-Jato : Les institutions blindées mènent leurs missions sans interférences	33
3.3.1. La publicité de la procédure judiciaire et le principe de l'innocence dans lutte contre la corruption. L'emprunt du modèle de l'opération « mains propres » contre la mafia italienne	46
3.3.2. Changement de jurisprudence sur le privilège de juridiction : le début de l'égalité des personnes devant la Justice ?	52
3.3.3. L'instrument juridique de la collaboration judiciaire : aveux et rémission de peine	56
4. Est-ce qu'il y a une plus-value dans le fait d'avoir un cadre supranational dans la lutte contre la corruption ?	58
4.1. Conseil d'Europe – le GRECO	59
4.2. Les recommandations du GRECO qui pourrait renforcer la lutte contre la corruption au Brésil	66
4.3. L'Union Européenne (UE)	68
5. Conclusion	73
6. Bibliographie	77

1. Introduction

La corruption est une menace qui n'épargne aucun pays. Depuis l'Antiquité la corruption est un des maux de la société les plus répandus et les plus insidieux. Selon la Convention Pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption, *elle met en danger l'état de droit, la démocratie et les droits de l'homme ; elle constitue une menace pour la bonne gouvernance, pour un système judiciaire juste et social, elle fausse les cartes de la concurrence, met un frein au développement économique et elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et les fondements moraux de la société*¹.

Ce phénomène mondial revêt différentes formes : à la fois légales et illégales. Dans la panoplie de ce qu'on a l'habitude de nommer corruption on trouve les pots-de-vin, le trafic d'influence, l'abus de pouvoir, le népotisme, le pantouflage, le conflit d'intérêt et le clientélisme. Sa définition ne fait pas l'unanimité, de même que sa perception est différenciée selon les pays et les cultures. Les premiers philosophes à réfléchir sur la corruption (Platon, Aristote, Thucydide) l'appréhendaient sous l'angle de la morale. Pour les Grecs, la corruption révélait une dégénérescence des institutions, une dénaturation des principes. Le terme latin « corrompure » signifie détruire, altérer physiquement et moralement.

Dans les sociétés occidentales, la perception de la nocivité de la corruption s'est accrue dans les dernières décennies. Pour Olivier Bomsel², cela se justifie par la prépondérance du modèle néolibéral. D'après lui, la corruption ne devient un dysfonctionnement que dans les pays démocratiques respectueux de l'État de droit. Cela se justifie du fait que, la majorité des pays a quitté un ordre qu'il nomme « naturel ou d'accès limité », vers un ordre « d'accès ouvert ». C'est-à-dire, vers un marché privé, mondialisé, inscrit dans un ordre libéral, dont l'accès à la propriété ou à des organisations privées (entreprises, syndicats, partis, ONG, médias) n'est plus restreint

¹ <https://rm.coe.int/168007f3f8>

² BOMSEL Olivier, *La nouvelle économie politique : une idéologie du XXIe siècle*, Paris, Gallimard, coll. « Collection Folio essais », n° 626, 2017.

aux membres d'une structure clanique. Ainsi, Bomsel souligne que la montée du phénomène de dénonciation de la corruption serait liée à la présence persistante et anachronique des relations personnelles dans un ordre d'accès ouvert où la norme est désormais l'impersonnalité.

Emmanuel Todd³ va dans le même sens que Bomsel, même s'il prend un chemin différent pour expliquer la prégnance de la discussion autour de la corruption dans le débat public. Todd met en perspective l'évolution d'une perception ancienne de la corruption, résultant d'États trop puissants à qui le secteur privé devait « payer » afin de pouvoir se développer, vers une notion opposée selon laquelle l'absence d'États-puissance donnerait lieu à la primauté de l'argent privé qui peut désormais « faire la loi ou tout acheter ». Pour Todd, ce marché impersonnel, souligné par Bomsel et dirigé par les sociétés privées en fonction de leurs intérêts, est à l'origine de la corruption. Dans les deux analyses, même si elles se contredisent, la corruption résulterait de l'évolution du néolibéralisme.

Paul Collier⁴ rajoute d'autres éléments à cette équation complexe. Selon lui, l'intérêt de l'opinion publique a été favorisé par les progrès des connaissances et par le travail des journalistes d'investigation et d'ONG spécialisées. Qui pourrait nier le rôle de la presse dans la destitution de la Présidente Dilma Rousseff au Brésil ou dans la chute de François Fillon⁵ avant les présidentielles ? Mais selon Collier le palmarès doit être attribué à *Transparency International* qui a le mérite de briser le tabou par l'évaluation et la médiatisation de la corruption dans le monde.

Ce diagnostic qui relie la perception de la nocivité de la corruption avec la prédominance du modèle néolibéral explique l'émergence d'une pléthore d'acteurs du

³ TODD Emmanuel, *Où en sommes-nous? une esquisse de l'histoire humaine*, Paris, Éditions du Seuil, 2017.

⁴ COLLIER Paul, *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, 1. OUP paperback., Oxford, Univ. Press, 2008.

⁵ François Fillon était candidat du parti LR aux présidentielles et 2017 lors qu'un article du quotidien *Le Canard enchaîné* a révélé que lui avait bénéficié de « cadeaux » non déclarés et que son épouse et ses enfants avaient été payés par l'assemblée nationale alors qu'il n'y avait pas effectivement travaillé.

monde libéral qui, à présent, se consacrent à l'étude, à la prévention et à la répression de ce phénomène. Parmi eux, les institutions étatiques, les universités, les *think-tanks*, les organisations de la société civile (ONG) et les organismes régionaux et internationaux (Union Européenne, Banque Mondiale, OCDE, etc). Dans ce contexte, chaque acteur apporte sa définition et délimite son champ de travail.

Pour cette étude nous allons adopter la définition de la corruption proposée par Transparency Internationale⁶ : *la corruption est le détournement à des fins privées d'un pouvoir reçu en délégation*. Au niveau étatique, les pays privilégient la définition dans le cadre du droit pénal dans le but de la réprimer. Par exemple, le Brésil définit dans les articles 317 et 333 du code pénal les agissements de corruption passive (pratiqués par un agent public) et active (pratiqués par des agents privés) respectivement :

Art n° 317 – « solliciter ou recevoir, à son profit ou d'autrui, de façon directe ou indirecte, même si en dehors de la fonction publique ou avant l'investiture, mais en fonction de cette dernière, un avantage indu, ou accepter la promesse d'un tel avantage » ;

Art n° 333 – « offrir ou promettre un avantage indu à un agent public, afin de le déterminer à pratiquer, omettre ou retarder un acte d'office »

Pierre Lascoumes⁷ ajoute un autre champ de réflexion sur ce phénomène, à savoir la diversité dans la perception sociale de la corruption. Selon lui, il y aurait déjà une variation entre la compréhension du phénomène selon les différentes cultures, mais principalement, une sorte de décalage, entre ce que les citoyens entendent par

⁶ ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *Making Sense of Corruption*, p. 131, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Les auteurs soulignent l'importance d'une définition normative de la corruption une fois que le fait de déterminer si un acte relève ou pas de la corruption s'inscrit exactement dans le cadre d'un jugement normatif.

⁷ LASCOUMES Pierre et NAGELS Carla, *Sociologie des élites délinquantes: de la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Paris, Armand Colin, 2015.

corruption et les définitions légales que l'on trouve dans les codes pénaux et conventions internationales. Ainsi il y aurait un grand écart entre le discours et l'action concernant la tolérance et la réaction par rapport aux actes de corruption en société.

D'après le rapport⁸ publié, en 2014, par la Commission Européenne sur l'État de la corruption parmi ses membres, la situation diffère d'autant plus que la perception du phénomène est variée. Selon l'eurobaromètre 2017⁹, les européens considèrent que « rendre un service » (22%) ou « donner un cadeau » (21%) en échange d'un service de la part d'un représentant de l'État est acceptable. Seulement 14% pensent que donner de l'argent est acceptable. Bien que le sentiment de réprobation soit majoritaire en Europe, ce sentiment varie entre les pays, en Lituanie (52%) et (84%) en Finlande et Portugal. 68 % des européens considèrent qu'il y a un haut niveau de corruption dans leurs pays, contre 76% en 2013. La majorité des européens estime que la lutte contre la corruption est inefficace. Moins de la moitié des personnes interrogées savaient où se rendre pour dénoncer un cas de corruption. Nombreux sont ceux qui estiment que la corruption n'est pas dénoncée en raison de la difficulté à la prouver ou parce qu'elles pensent que le résultat sera l'impunité, mais aussi parce que les lanceurs d'alerte ne bénéficient pas suffisamment de protection.

Toute cette complexité autour de la recherche sur la corruption n'a pas empêché, hélas, des diagnostics simplistes du genre « one-size-fits-all¹⁰ » qui ont amené certains experts à des conclusions et réponses génériques inadaptées à certaines régions ou certaines cultures. En guise d'exemple, les mesures classiques prônant la bonne gouvernance¹¹, les réformes économiques, la recherche de

⁸ Rapport disponible sur le site : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_fr.pdf disponible le 06/11/2018.

⁹ https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG , disponible le 06/11/2018.

¹⁰ On entend par "one-size-fits-all" une analyse générale qui essaye de trouver un diagnostic unique et des réponses génériques, adaptés à tous les contextes.

¹¹ ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *op.cit*, p. 133, 2017. Les auteurs mettent en exergue les avantages d'une notion de bonne gouvernance définie par les résultats escomptés plutôt que par la qualité des

transparence, la réduction de la régulation étatique, la liberté de la presse et la compétition électorale n'ont pas pu être appliquées en prenant en compte les spécificités propres à chaque pays. Quand les « traitements traditionnels » ne marchent pas, il faut trouver des solutions sur mesure. De surcroît, d'après Power et Taylor¹², les chercheurs doivent être prudents s'agissant d'analyses comparatives entre pays qui ne tiennent pas systématiquement compte des facteurs nationaux spécifiques.

En gardant à l'esprit le conseil de Power et Taylor, cette étude n'a pas pour objectif de faire un examen comparé de la lutte contre la corruption au Brésil et en Europe (ou ailleurs). D'abord, cette étude se focalise sur les institutions et interroge les dynamiques historiques et sociologiques de structuration de l'espace professionnel ainsi que les disputes autour de la conquête de moyens symboliques du cadre de répression à la corruption au Brésil. Pour ce faire, on se fondera sur les études sur le comportement des organisations et sur les modèles d'administration utilisés dans la mise en œuvre de politiques publiques en lien avec la lutte contre la corruption.

Cette étude montrera également comment la lutte contre la corruption s'inscrit dans l'agenda politique à l'insu des cadres dirigeants. On verra d'abord comment le passage du pouvoir¹³ entre le Parti de la Sociale Démocratie Brésilienne (PSDB), d'orientation plutôt libérale, du président Fernando Henrique Cardoso (FHC), et le Parti des Travailleurs (PT), à gauche du spectre politique, du président Luis Inácio Lula da Silva (Lula), a créé un contexte favorable au développement d'une bureaucratie administrative permettant de construire dans les coulisses un « système anticorruption ». Ce système fait ses preuves comme en témoignent les nombreuses

procédures adoptées pour arriver à ces résultats. La bonne gouvernance doit donc se concentrer plutôt dans le résultat que dans la procédure.

¹² POWER Timothy J. et TAYLOR Matthew MacLeod (éd.), *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*, Notre Dame, Ind, University of Notre Dame Press, coll.« From the Helen Kellogg Institute for International Studies », 2011

¹³ BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 35-2, 2007, p.22.

opérations anticorruption au long des dernières années dont l'affaire « Lava-Jato¹⁴ » est la plus médiatisée et la plus vaste de l'histoire du Brésil.

Dans la partie suivante, le point focal sera la réaction des élites délinquantes¹⁵ et la capacité de résilience des institutions. On identifiera les facteurs qui protègent les institutions de combat de la corruption au Brésil contre les invectives venant de la haute sphère politique.

Les institutions qui intéressent à cette étude sont celles qui composent le « trépied du système judiciaire », notamment la Police Fédérale (PF), le Ministère Public Fédérale (MPF) et la Justice Fédérale (JF), mais plus spécialement de la PF¹⁶. L'espace temporel sous étude démarre avec le début des années 2000 et continue jusqu'à présent avec l'avènement de l'opération Lava-Jato. Il sera néanmoins nécessaire de faire revenir sur le passé afin d'apporter plus de clarté à cette évolution.

Les études sur les comportements des organisations constituent un des fondements théoriques de cette étude. Comme il a été déjà dit, un système anticorruption s'est créé sans que le gouvernement ne soit dans le pilotage. Les théories sur les modèles bureaucratiques constituent également un pilier sur lequel s'appuie l'analyse des institutions de répression de la corruption au Brésil. On va

¹⁴ Scandale qui a révélé un réseau de corruption au sein de la société de pétrole brésilienne (Petrobras) et qu'a abouti à la condamnation de l'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁵ Lascoumes Pierre et Nagels Carla, *Sociologie des élites délinquantes : de la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Paris, Armand Colin, 2015.

¹⁶ On a choisi de faire une analyse plus approfondie sur la Police Fédérale parce que cette institution est plus complexe, étant composée de plusieurs catégories de fonctionnaires et étant subordonnée à l'exécutif et rattachée au Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique. Le Ministère Public et la Justice Fédérale jouissent d'indépendance et d'autonomie financière et de gestion qui permettent plus de liberté d'action vis-à-vis de la PF.

s'appuyer sur les études de Bezes¹⁷ (2007), Hubé¹⁸ (2011), Dubois¹⁹ (2012) et Rothstein et Varrach²⁰ (2017) pour mettre en avant les caractéristiques du modèle qui s'est construit au Brésil à contre-courant. On verra comment les particularités historiques, politiques, économiques et sociales façonnent la construction des bureaucraties dans chaque pays. On mettra en exergue l'importance d'adapter les administrations bureaucratiques en associant les agents de niveaux d'exécution et d'application de l'administration dans la conception des politiques publiques, à l'instar du modèle « street level bureaucracy » de Lipsky²¹ (1980).

Afin de mettre ces théories à l'épreuve, on propose une étude de cas sur les mécanismes administratifs qui ont servi de pilier à l'affaire « Lava-Jato » ou lavage express. On décortiquera l'affaire judiciaire qui bouleverse le Brésil depuis 2014 dans le but d'une part d'identifier les dysfonctionnements permettant l'existence d'une corruption endémique et d'autre part de comprendre comment les institutions les ont surmontés.

La dernière partie est une réflexion sur la plus-value des institutions supranationales, prenant comme base d'étude les missions du Conseil de l'Europe et de l'Union Européenne dans le cadre de la lutte contre la corruption, surtout dans un domaine où les agendas²² des organisations diffèrent des agendas des États. Le but

¹⁷ BEZES, *op.cit*, 2017

¹⁸ HUBE Nicolas et ALDRIN Philippe, « Parler au nom de l'Europe in Les médiations de l'Europe politique », *Politique européenne*, 34-2, 2011.

¹⁹ DUBOIS Vincent, « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », 2012, p. 10. <halshs-00660673>.

²⁰ ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *op.cit*, 2017

²¹ LIPSKY (M.), *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

²² D'après Brigitte Gaïti, in Note de Cours, « L'analyse de l'action Publique », Professeur de Science Politique, Université de Paris 1, 2018 : « L'agenda est différent d'un ordre du jour (institutionnalisé) et différent d'un programme (peu variable, peu précis) : l'agenda est un ensemble de problèmes devenu enjeu de controverses publiques. ».

ultime de cette réflexion s'insère dans la possibilité d'envisager le renforcement du cadre supranational dans l'Amérique du Sud, en donnant une nouvelle mission à l'UNASUR²³ comme arme contre l'influence pernicieuse des élites délinquantes nationales.

L'étude d'une affaire récente, dans un pays démocratique gangrené par la corruption à la lumière d'études de la sociologie des institutions et des théories de l'administration publique pourra apporter des réponses à de nombreuses questions, telles que : pourquoi certains pays ont-ils réussi à endiguer la corruption alors que d'autres échouent ? Les institutions brésiliennes sont-elles mûres pour un combat à long terme contre la corruption ? Les bases pour un changement définitif sont-elles lancées ? Faut-il un acteur externe pour faire face à la réaction des élites délinquantes ?

2. La construction d'une politique de lutte contre la corruption au Brésil

Le combat contre la corruption ne fait partie de la vie de brésiliens que depuis très récemment. Au travers d'un bref résumé de l'histoire politique du Brésil on pourra comprendre le processus d'enracinement de la corruption dans la société brésilienne.

Contrairement à ce qui s'est passé lors de la Révolution Française et de la déclaration d'indépendance des pays hispanophones de l'Amérique, la proclamation de la République au Brésil (1889) s'est faite sans guerre et sans effusion de sang. La

²³ L'Union des nations sud-américaines, abrégée en UNASUR, anciennement connue sous le nom de Communauté sud-américaine des Nations, est une organisation intergouvernementale intégrant deux unions douanières présentes en Amérique du Sud, le Marché commun du Sud (Mercosur) et la Communauté andine (CAN), dans le cadre d'une intégration continue de l'Amérique du Sud. L'UNASUR s'inspire de l'Union européenne. Son objectif est de « construire une identité et une citoyenneté sud-américaine et [de] développer un espace régional intégré ». Elle est composée des douze États d'Amérique du Sud, dont la population totale a été estimée à 396 391 032 habitants au 1er juillet 2010. https://fr.wikipedia.org/wiki/Union_des_nations_sud-am%C3%A9ricaines

République s'est imposée par un coup d'état négocié entre les militaires et le roi qui est parti sans se battre. Le peuple en est resté à l'écart. La République brésilienne est née d'un accord entre les élites et la monarchie. Cet accord a été rendu possible parce qu'il bénéficiait aux caféiculteurs et aux militaires. C'est ainsi que le Brésil entra dans les XXe siècle.

En retraçant le rôle de la corruption dans la vie politique du Brésil, on croise des moments emblématiques, comme l'élection d'Edmarr de Barros à la mairie de São Paulo, en 1944, avec le slogan de campagne « Il vole, mais il fait ». En 1954, le suicide du Président Getúlio Vargas après avoir été accusé de diriger un réseau de corruption au sein de la présidence de la République va changer l'histoire de la démocratie brésilienne. En 1960, le candidat Jânio Quadros gagne l'élection présidentielle avec un single de campagne qui disait qu'il allait balayer la corruption loin du Brésil. Jânio Quadros renonça sept mois après sa victoire, en dénonçant les « forces occultes qui ne lui permettaient pas de gouverner » et en ouvrant la gestation d'un coup d'état militaire en 1964. En 1990, l'espoir d'une nouvelle phase de progrès, après 20 ans de régime militaire, s'est dissipé lorsque le président récemment élu, Fernando Collor de Mello, a été destitué à la suite d'accusations, avancées par son frère, concernant des affaires de corruption liées aux fonds de campagne.

L'absence d'institutions publiques ayant suffisamment d'autonomie pour exercer leurs missions est le point commun dans l'histoire de ces affaires de corruption au sommet de l'État. Le manque de réformes portant sur l'administration de l'État et le manque de règles claires et impartiales transformaient le service public en extension des partis politiques au pouvoir. Dans le but de s'assurer la loyauté²⁴ des fonctionnaires, les hommes politiques ont engendré la construction d'un système administratif "mercenaire" qui favorise jusqu'à présent les élites au détriment de l'État et de citoyens ordinaires.

²⁴ BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 35-2, 2007, p. 22.

2.1. Le manque de réformes administratives : plus de vingt ans sans réformes

Le Brésil est un pays en manque de réformes. A présent, on discute souvent de la nécessité des réformes : politique, fiscale, retraite, santé. Étonnamment, il y a une réforme qui n'est jamais débattue : la réforme administrative²⁵, pourtant cruciale pour l'amélioration du fonctionnement de l'État, pour la reprise de la croissance, pour la mise en œuvre d'autres réformes et, plus spécifiquement, pour la lutte contre la corruption.

Cette résistance aux réformes trouve son origine dans l'histoire des réformes administratives au Brésil. Les avancées et des reculs dans l'implantation d'un régime démocratique portent un lourd héritage²⁶ sur la construction d'une bureaucratie administrative professionnelle qui reste encore inachevée.

La bureaucratie publique brésilienne date des années 1930, résultat de la révolution dirigée par Getúlio Vargas contre l'État oligarchique qui servait les intérêts élitistes des caféiculteurs. En 1937, le Président Vargas a lancé une réforme administrative pour renforcer et professionnaliser la haute fonction publique dans le but d'atténuer l'influence des riches producteurs de café, intéressés par la continuité du modèle exportateur. Il a instauré une nouvelle fonction publique fondée sur des plans nationalo-développementalistes issus du positivisme d'Auguste Comte, incarné par la devise « *ordem e progresso* » (en français « ordre et progrès ») qui figure sur le drapeau brésilien depuis.

Ce modèle formé par une élite industrielle, par des fonctionnaires²⁷ publics et les organismes syndicaux a lancé le Brésil dans une phase de développement et de

²⁵ Luiz Carlos Bresser-Pereira, « Bureaucratie publique et réforme managériale. La réforme administrative brésilienne de 1995 », *Revue internationale de politique comparée* 2010/3 (Vol. 17), p. 143-155.

²⁶ BEZES Philippe, *op.cit*, 2007.

²⁷ Dans cette étude nous utiliserons une notion élargie du terme "fonctionnaire" qui comprendra également les magistrats.

croissance qui a duré jusqu'à la fin des années 1980. La belle époque brésilienne (ou les « trentes glorieuses ») s'est achevée par une grave crise économique déclenchée par les chocs du pétrole, suivie par l'effondrement du régime militaire, qui a jeté le Brésil dans une « parenthèse » politique et économique entre 1985 et 1990 où des nombreux plans économiques ont échoués.

En 1990, le mépris de la société brésilienne pour les fonctionnaires publics perçus comme des feignants et mercenaires qui ont toujours profité des enjeux de pouvoir pour s'assurer de la stabilité et des avantages vis-à-vis des employés du secteur privé et la peur d'un gouvernement de gauche représenté par un ouvrier (Lula) ont créé les conditions pour l'élection de Fernando Collor de Melo. Ce dernier se fait élire sur le slogan de chasseur de « marajás²⁸». Au Brésil, cet adjectif sert jusqu'à nos jours à désigner les fonctionnaires publics bien rémunérés, souvent nommés sans concours et placés auprès des plus hauts hommes d'États sur lesquels il n'y a pas un contrôle de performance ni même d'assiduité. Juste après son élection, le chasseur de « marajás » a été destitué pour corruption.

La chasse aux « marajás » n'est plus jamais entrée à l'ordre du jour après la destitution de Collor. Toutefois, ce mouvement a poussé à une réforme qui a été conduite à partir de 1995, pendant le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso : une nouvelle bureaucratie voit le jour au Brésil à mi-chemin entre la bureaucratie wébérienne et le *New Public Management*²⁹.

Cette réforme a été conduite par Luis Bresser Pereira, ministre à l'époque de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État. À propos de la réforme, dit-il :

« Celle-ci, élaborée et mise en œuvre par mon équipe et moi-même au sein du Ministère de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État (MARE), trouvait

²⁸ La dénomination « marajá » vient du mot indien « maharaja ou maharadja » qui sert à désigner les rois et les empereurs dès l'époque de Kushana (IIe Siècle)

²⁹ Bezes Philippe, « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management ? » ,*Critique internationale*, 2007/2 n° 35, p. 9-29.

d'abord sa source dans notre perception de l'importance qu'il y avait à bénéficier de services publics efficaces et efficients pour améliorer la compétitivité nationale. Dans le nouveau contexte international, les pouvoirs publics devaient endosser un rôle de facilitateur, consistant notamment à offrir le cadre réglementaire et matériel susceptible de stimuler la dynamique entrepreneuriale. Dans cette optique, la bureaucratie wébérienne traditionnelle, pilier de la construction d'un État de « bien-être », devait se réformer afin d'accroître la compétitivité des infrastructures physiques et sociales du pays, et par là même celle de ses entreprises. Notre solution à la crise économique ne consistait donc pas à remplacer l'État par le marché, mais à réformer l'État afin d'en faire un agent effectif de régulation et de stimulation des marchés dans la compétition internationale ».

Cette réforme a le mérite d'avoir fait évoluer certains aspects managériaux, par l'introduction des mesures issues du new public management, comme la création des agences régulatrices, les agences exécutives et les organisations sociales (ces dernières non-gouvernementales). Cependant, les mesures néo-libérales de contrôle de résultats, de mise en concurrence, d'évaluation des politiques publiques et des organisations par la participation de la société civile se sont heurtées à des résistances des agents publics et de la classe politique. Qui ont fait reculer le gouvernement qui a dû adapter la réforme. Un noyau dit « stratégique », correspondant aux activités régaliennes, le pilotage macro-économique et la redistribution fiscale, a gardé une organisation administrative wébérienne. A ce propos, Bresser Pereira affirme :

« Lorsque cette réforme a été initialement évoquée, en janvier 1995, elle s'est heurtée à de nombreuses résistances de la part des agents du secteur public et de certains députés réticents à en assumer le risque politique, dans la mesure où elle semblait d'inspiration néo-libérale et paraissait heurter frontalement les intérêts des fonctionnaires. Tout en soulignant les blocages de l'administration traditionnelle, marquée par la lourdeur des procédures décisionnelles et le recours extensif au patronage, nous nous sommes efforcés d'expliquer aux futurs bénéficiaires la manière dont la réforme proposée pouvait au contraire permettre un raffermissement de la capacité de gestion de l'État. La négociation avec les différents acteurs concernés (hauts fonctionnaires, salariés des entreprises publiques, gouverneurs, députés) a

rendu le processus de réforme plus lent que la stratégie de confrontation adoptée auparavant par l'équipe de Fernando Collor [...] À compter du début de 1998, il était devenu évident que la réforme de 1995 avait été consolidée sur le plan institutionnel. Les principales réglementations nécessaires à sa mise en œuvre avaient été approuvées, à commencer par l'amendement constitutionnel n°19. Toutefois, il apparaissait également de manière non moins évidente que le Ministère de l'Administration Fédérale et de la Réforme de l'État, créé en 1995, ne possédait pas la capacité et la pérennité suffisantes pour garantir la mise en œuvre adéquate de la réforme. Il ne l'aurait possédé que s'il avait été transformé en un secrétariat spécial de la Présidence. Comme cette perspective n'était guère réaliste, nous avons plaidé pour l'intégration du ministère au sein de celui de la Planification, pensant qu'un ministère contrôlant le budget public aurait la capacité d'action suffisante pour mettre en œuvre la réforme. Ma proposition coïncidait avec celle du secrétariat général de la Présidence (« Casa Civil »), et a fini par se voir concrétisée avec la réforme ministérielle effectuée, en janvier 1999, par le second gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Le MARE a alors fusionné avec le Ministère de la Planification, rebaptisé Ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion. La nouvelle entité n'a toutefois pas accordé l'attention nécessaire à sa nouvelle mission, exception faite des actions de programmation liées à l'élaboration du Plan Pluriannuel (PPA). Les ministres se sont ainsi consacrés presque exclusivement au budget, laissant la mise en œuvre de la réforme administrative à l'arrière-plan de leur préoccupation. La transformation des organismes d'État en agences exécutives ou, le cas échéant, en organisations sociales, a ainsi grandement manqué d'impulsion au niveau fédéral. Les concours publics annuels pour les carrières administratives ont été partiellement suspendus pour des motifs d'économie budgétaire. Avec le recul, l'extinction du MARE était donc sans doute une erreur ».

Premièrement et de manière plus générale, l'échec de la réforme de l'administration publique pendant le gouvernement FHC, selon Bezes (2007), s'explique en partie par le manque d'attention sur le rôle des facteurs administratifs dans la mise en œuvre des réformes :

« [...] Indubitablement, les analystes des transitions/consolidations dans les États ont largement privilégié les facteurs explicatifs politiques et économiques au détriment des facteurs administratifs. Dans ces travaux, le déficit d'attention accordée aux enjeux liés aux réformes administratives dans les transitions est largement constaté. Barbara Geddes relève que si de nombreux travaux de sociologie historique comparative insistent sur l'importance de la mise en place d'une administration bureaucratique autonome renforçant les capacités de l'État, rares sont ceux qui analysent les contraintes et les processus concrets à travers lesquels ces réformes sont effectivement produites [...] ».

Deuxièmement, Tulia Falletti³⁰ rajoute l'explication concernant le poids des héritages administratifs sur les réformes³¹ :

« [...] les différences dans l'organisation du pouvoir, l'occupation de l'appareil d'État et les relations intergouvernementales dans les régimes militaires en Argentine (1976-1983) et Brésil (1964-1985) ont influencé le séquençage et la trajectoire des politiques de décentralisation initiées par les militaires puis poursuivies par les gouvernements élus dans la période démocratique [...] ».

Évidemment, en 1994, le poids de cet héritage se faisait déjà moins sentir. Cependant, une doctrine centralisatrice développée depuis plus de 20 ans de régime militaire a influencé le refus d'une politique réformatrice basée sur le modèle du New Public Management. Cette résistance aux changements s'explique également par la théorie du comportement des organisations qui au fil des années développent leurs propres logiques et doctrines, en s'attachent aux procédures et organisations standards et aux routines³².

³⁰ Bezes, Philippe, in *op. cit.*, p.27

³¹ BEZES Philippe, *op. cit.*, 2007, p. 26.

³² ALLISON Graham et ZELIKOW Philip, « Model II: Organizational Behavior », in *Explaining the Cuban missile crises*, 2. ed, Reading, Ma: Longman, p. 143-185

Des années de prosélytisme et d'arrangements entre la classe politique et les fonctionnaires mettent à présent l'administration publique au bord de la faillite. Les fonctions publiques territoriales n'ont plus les moyens de payer leurs fonctionnaires. L'État de Rio, après les Jeux Olympiques, n'est plus en mesure de payer ses fonctionnaires à jour. Certains États membres dépensent 100% de leurs recettes pour payer leurs fonctionnaires et attendent de l'aide financière du gouvernement fédéral.

Même si les comparaisons ne sont pas toujours pertinentes, le cas de la France reste représentatif. La France depuis 2007 a réalisé au moins trois grandes réformes : la RGPP avec Nicolas Sarkozy, la MAP avec François Hollande et, plus récemment, et encore en cours, Action Publique 2022 avec Emmanuel Macron. Le système de retraite français revient à l'équilibre financiers. A l'inverse, au Brésil, on fait le triste bilan d'une réforme en 1937 et d'une réforme inachevée en 1995. En plus, si rien ne change, le système de retraite ne sera pas en mesure d'assurer l'avenir de retraités en fonction du poids des pensions des fonctionnaires, jugées trop élevées et du départ anticipé par rapport aux employés du secteur privé.

En général, l'immobilisme brésilien s'explique par le choix des dirigeants de s'assurer de la loyauté de la machine administrative. Chaque groupe politique qui remporte les élections majoritaires souhaite trouver un « terrain d'entente » auprès des grands corps de la haute fonction publique. En réalité, le rapport entre les dirigeants (président et ministres) et la haute fonction publique s'établit en fonction de l'histoire de chaque corps et de leur poids dans le fonctionnement de la machine administrative. Cela explique, par exemple, le fait que les fonctionnaires issus de l'administration fiscale aient beaucoup de pouvoir de négociation en raison de leur mission de « remplissage » des caisses de l'État.

C'est ainsi également que les affaires de corruption ont donné aux corps responsables de la lutte contre la corruption, notamment aux juges, procureurs et commissaires de police³³, un grand pouvoir de négociation auprès de la classe

³³ Les commissaires au Brésil sont les seuls officiers de police judiciaire conformément le code de procédure pénale. Sous contrôle des procureurs et juges, les commissaires (*delegados* en portugais) dirigent les enquêtes judiciaires à l'aide d'autres corps de la police (agents et experts scientifiques).

politique, souvent cible de ces affaires. De façon non-déclarée et dans un enjeu de lutte de pouvoirs, les gouvernants cèdent aux demandes de certains corps en échange de pouvoir gouverner au moins sans l'opposition farouche de ces groupes.

Ce rapport de force lors des négociations surtout dans les moments de transition explique en partie la disposition du gouvernement Lula à accorder des augmentations de salaires à plusieurs corps pendant son mandat afin de « s'acheter » une légitimité et l'appui des organisations sociales de la fonction publique.

L'exemple concret de ce jeu de pouvoir est la politique de rémunération des fonctionnaires au Brésil. Les juges brésiliens se trouvent parmi les mieux rémunérés au monde. Une enquête réalisée par le journal *O Globo*³⁴ et traduite dans plusieurs périodiques internationaux pointe du doigt le fait qu'un magistrat brésilien gagne mensuellement au moins l'équivalent de 44 fois le salaire minimum (autour de 10 mille euros). Les procureurs de la République gagnent à peu près les mêmes salaires que les juges et les commissaires de la Police Fédérale ne sont pas très loin derrière. Cela met les grands corps de la lutte contre la corruption parmi les mieux payés de la fonction publique.

Ce recours à l'achat de la loyauté³⁵ afin d'assurer une gouvernabilité, au-delà de contribuer à l'immobilisme des réformes, entraîne de nombreuses conséquences négatives à la bonne gouvernance. Premièrement, ce « marché » entre le gouvernement et certains corps remet en question l'indépendance des pouvoirs régaliens. Deuxièmement, cela engendre un effet de dissuasion sur le combat contre la corruption. Et finalement, le pouvoir excessif de certains corps, notamment des magistrats (juges et procureurs) et commissaires de police provoque au sein des

Cela leur accorde beaucoup de pouvoir, car en pratique ils ont le pouvoir d'instaurer une enquête judiciaire à l'encontre de tous ceux et celles soupçonnés d'avoir commis un crime.

³⁴ <https://blogs.mediapart.fr/pindoramabahiaflaneur/blog/251016/bresil-en-magistrature-une-obscene-orgie-salariale>

³⁵ BEZES Philippe, op. cit, 2007, p. 22.

institutions des rivalités regrettables du point de vue du fonctionnement des organisations.

Par exemple, la réforme du modèle de l'organisation des corps et carrières au sein de la police fédérale n'a jamais dépassé le champ de la discussion syndicale pour entrer véritablement dans l'agenda politique. Malgré le fait que ce modèle date des années 1940 et qu'il reste une exception. On ne trouve des modèles similaires que dans les pays très faiblement développés. Cependant, il est défendu par les commissaires³⁶ qui souhaitent garder à tout prix le monopole de la direction des actes de police judiciaire. En 2012, une grève réalisée par les catégories intermédiaires de la police fédérale a paralysé les activités pendant plusieurs mois sans qu'une solution soit trouvée. Au contraire, étrangement les commissaires ont bénéficié d'une augmentation de salaire plus importante vis-à-vis des autres catégories.

Pour leur part, les commissaires vivent eux aussi une rivalité accentuée vis-à-vis des procureurs de la République en fonction des disputes autour du pouvoir d'enquête, mais également à cause des bénéfices de nature administrative comme l'autonomie financière et budgétaire de la police fédérale, mais aussi de nature individuelle comme le droit à l'inamovibilité et la mise à niveau des salaires. En 2013, la rivalité entre ces deux corps a atteint son zénith avec la proposition d'amendement de la Constitution, PEC n° 37³⁷, selon laquelle la capacité de diriger des enquêtes appartiendrait uniquement aux polices (fédérale et judiciaires des États membres). Aux ministères publics (Fédéral et des États membres) resterait le contrôle externe des polices et le pouvoir de demander auprès de la Justice l'ouverture du procès pénal

³⁶ Les commissaires au Brésil sont d'office les seuls officiers de police judiciaire conformément au code de procédure pénale. Les commissaires (*delegados* en portugais) ont le monopole de la direction des enquêtes sous contrôle des procureurs et juges. D'une part, cela leur accorde beaucoup de pouvoir, car ils peuvent déclarer une personnes objet d'enquête formellement comme mise en cause. D'autre part, cela crée des goulots d'étranglement, car les commissaires, surtout des polices judiciaires des États membres, peuvent avoir en moyenne 600 enquêtes à diligenter, ce qui est humainement impossible. Cela expliquerait en partie le faible taux d'élucidation de crimes surtout dans les polices judiciaires des états membres.

³⁷ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2015-05/stf-decide-que-ministerio-publico-tem-poder-investigacao-criminal>

dans une phase post-enquête. Cette proposition de réforme a détérioré le climat entre les institutions et s'est fait ressentir au sein de l'équipe qui pilotait l'opération Lava-Jato. En 2015, la question a été tranchée par la Cour Supérieure Fédérale (STF) qui a décidé que le ministère public peut conduire des enquêtes criminelles aussi bien que la police.

Dans ce contexte dérégulé au sein de l'administration publique sévit la corruption. Les élites délinquantes auraient même intérêt à ce que les acteurs responsables de la lutte contre la corruption se disputent et laissent de côté leur mission commune qui est la répression de la corruption et des crimes que lui sont connexes.

Au sein d'une administration anachronique, comment expliquer la réussite des opérations judiciaires des années 2000 et, plus particulièrement, de l'opération Lava-Jato ?

On verra que malgré les difficultés, certains groupes de fonctionnaires ont réussi à se protéger des influences de la « politique de l'immobilisme » et à mettre l'intérêt national au-dessus des disputes. Ces fonctionnaires missionnés ont pu organiser en leur faveur un modèle d'administration plus souple, ayant plus de marge de manœuvre lors de la mise en œuvre des projets (et la conduite d'une enquête peut très facilement être assimilée à la conduite d'un projet). Ce qui leur a permis d'obtenir des résultats exceptionnels dans le cadre de la lutte contre la criminalité en col blanc et contre la corruption.

2.2. Les années 2000-2007 : fin des contraintes économiques et renforcement des institutions³⁸ de la fonction publique fédérale.

Le début des années 2000 marque la fin du gouvernement du président Fernando Henrique Cardoso (FHC). FHC avait été ministre de l'Économie, entre 1993

³⁸ On entend par institutions tous les organes de la fonction publique fédérale appartenant aux trois pouvoirs de la République. Par exemple, on parle du renforcement de certains ministères, de la Police Fédérale, du Ministère Public et de la Justice Fédérale.

et 1994 lors du gouvernement du président Itamar Franco et a été le concepteur du plan économique qui a retiré le Brésil de l'hyperinflation. Entre 1994 et 2002, déjà comme président de la République, FHC a continué la mise en œuvre du plan « real³⁹ », imposant des mesures fiscales et budgétaires contraignantes qui ont empêché l'investissement dans le secteur public. Pendant, presque huit ans, les fonctionnaires n'ont pas eu des hausses de salaire et les ministères n'ont pu recruter des nouveaux agents.

La fin de cette période de reconstruction de l'économie brésilienne commence avec la reprise de la croissance économique dans l'année 2000, après les crises économiques qui ont secoué les pays émergents (Pays asiatiques 97, Russie 98).

◆ Le premier gouvernement Lula⁴⁰

L'arrivée du président Lula au pouvoir marque une nouvelle phase pour la fonction publique. Le début du gouvernement du PT a représenté une fenêtre d'opportunité pour le renforcement des institutions chargées de la lutte contre la corruption. La nouvelle phase économique n'a pas seulement permis aux institutions publiques de récupérer leurs effectifs perdus en fonction des départs à la retraite, mais aussi de les renforcer avec la création des nouveaux postes. Les négociations salariales ont été reprises et les années de gel ont été révolues.

Pendant cette phase, le Ministère Public a assuré son indépendance et son autonomie. Le mandat du dernier procureur général de la République (PGR), choisi par le président FHC, Geraldo Brindeiro, avait été très critiqué par ses pairs et par les médias. D'après les critiques, le PGR ne donnerait pas suite à des affaires qui pourraient impliquer les hommes politiques au pouvoir. En conséquence, l'association⁴¹ nationale des procureurs a créé un mouvement pour revendiquer la subordination du choix du PGR à une liste composée de trois indications, après la

³⁹ Nom de la nouvelle monnaie créée et qui est encore aujourd'hui la monnaie courante au Brésil.

⁴⁰ Luis Inácio Lula da Silva, président de la République entre 2003 et 2010.

⁴¹ <http://www.anpr.org.br/listatriplice>

réalisation d'un scrutin national entre les procureurs de la République de tout le Brésil. Cette proposition faite à partir de 2001 n'avait pas été acceptée par FHC et seulement à partir de 2003 le choix du PGR se fait, par le Président de la République, en fonction de cette « liste triple ».

La Justice a aussi été réformée pour s'adapter à la nouvelle criminalité transnationale et les délits financiers avec la création des pôles financiers de lutte contre le blanchiment d'argent. Le Contrôleur Général⁴² (CGU) a été créé en 2003. Il s'agit d'une structure composée d'auditeurs, d'experts techniques et d'agents administratifs qui ont comme mission le contrôle interne des comptes de l'État. En 2006, cette agence a gagné plus de moyens avec la création en son sein d'un Secrétariat pour la prévention de la corruption et pour l'information stratégique (SPCI) qui a comme mission de détecter les cas de corruption, mais également d'anticiper en adoptant des politiques de prévention.

En ce qui concerne la police fédérale, les années FHC avait entaché la réputation de l'institution en raison du mandat controversée du directeur général Vicente Chelotti (1995-1999)⁴³. D'après les critiques, Chelotti serait l'homme de confiance de FHC et serait responsable de la protection du gouvernement contre les affaires impliquant le gouvernement. Même si des preuves de l'influence du directeur Chelotti n'ont jamais été révélées, l'image de la PF a été écornée. A la suite des années Chelotti, la PF a vécu une parenthèse en raison du passage de cinq directeurs généraux dans l'espace de quatre ans. La seule bonne nouvelle de la fin des années FHC a été la reprise à partir de 2000 des concours gelés depuis 1993.

La Police Fédérale (PF) entre dans une nouvelle phase avec la nomination du commissaire de police, Paulo Lacerda, à la direction générale (DGPF). Le commissaire Lacerda était devenu célèbre en raison d'une l'enquête sur le meurtre de

⁴² Abrucio, Fernando Luiz. *op. cit.* *Revista de Administração Pública* 41, no spe (2007) : 67-86. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>

⁴³ Article du journal *Folha de São Paulo*, daté du 05/03/1999, intitulé « *Chelotti é exonerado da Polícia Federal* ». Disponible le 07/11/2018 : <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc05039920.htm>

Paulo César Farias, trésorier de campagne de l'ex-président Fernando Collor de Mello. À la veille de sa prise de fonction comme DGPF, dans une interview⁴⁴ au journal *O Globo*, il a annoncé que sa ligne d'action serait le combat contre la corruption au sein de la PF et le renforcement de l'Office central des enquêtes spéciales et du combat contre la criminalité organisée qui avait perdu de l'importance pendant les mandats antérieurs. La direction de Paulo Lacerda, entre 2003 et 2007, est considérée comme un point de départ dans la construction d'une doctrine institutionnelle et dans la lutte contre la corruption. Cette doctrine a permis que la PF soit aujourd'hui perçue comme une institution ayant une vie propre, même en étant toujours subordonnée au pouvoir exécutif. Ces membres ont l'habitude d'affirmer que la PF n'est plus une police au service des gouvernements, comme c'était le cas dans le passé, et que désormais elle est devenue une police de l'État et des citoyens brésiliens.

Il est important de souligner que ces changements des années Lula ne s'inscrivent pas dans un projet conçu par le gouvernement. D'une part, cela a été le fruit inattendu des arrangements traditionnels entre la fonction publique fédérale lors d'une transition qui représentait une vraie rupture avec l'arrivée d'un parti de gauche au pouvoir, avec le « rachat » des loyautés dont on a déjà discuté ci-dessus. D'autre part, cela s'est inscrit dans une évolution progressive d'abandon d'une administration trop centralisatrice vers une nouvelle administration qui cherche son nouveau modèle faute d'un projet de réforme.

Un peu au hasard, cette nouvelle forme de gestion va présenter des caractéristiques de la bureaucratie Wébérienne, assaisonnée avec du New Public Management dans certains secteurs. Par exemple, les concours d'entrée deviennent de plus en plus difficiles et dans certains domaines le gouvernement a créé des primes en fonction d'objectifs de performance.

Il mérite d'être souligné que cette transformation au sein du gouvernement fédérale n'a pas été vécue de façon homogène. En réalité, où cela s'est produit plus

⁴⁴ Article apparu dans le journal « *O Globo* », le 31/12/2002, p. 12.

facilement, c'est en raison de la capacité individuelle des certains fonctionnaires, cadres et non-cadres, reconnus aujourd'hui comme étant des fonctionnaires missionnés⁴⁵ qui ont créé le contexte propice et qui ont permis de surmonter les différences de cultures organisationnelles et les rivalités historiques afin de construire une sorte de réseau anticorruption, qui au départ était informel mais qui va s'institutionnaliser progressivement.

Ce réseau informel naît à partir de l'action de la Police Fédérale qui, dans un « effet débordement », va appliquer à la lutte contre les crimes financiers et la corruption les techniques importées auprès des nord-américains pendant les années de coopération dans le cadre de la guerre contre les drogues⁴⁶. Au Brésil, la PF est responsable du combat contre le trafic international de drogue. Le changement de priorité après l'attaque terroriste du 11/09 marque le passage à une nouvelle phase où la lutte contre le trafic n'est plus la principale priorité. Dans cette nouvelle phase, la PF se réoriente et un nouveau protagoniste prend la scène : la Direction d'intelligence de la Police Fédérale (DIP) avec ses trois unités opérationnelles : la Division de contre-intelligence (DICINT), la Division d'intelligence et opérations spécialisées (DINPE) et le Service Antiterrorisme (SANTER). Les deux premières unités ont conduit les plus importantes affaires judiciaires de lutte contre la corruption entre 2001 et 2007. Les opérations conduites par ces unités visaient initialement le combat contre la corruption pratiquée par des fonctionnaires, c'est-à-dire des fonctionnaires fédéraux et, en ce qui concerne la DICINT, les policiers fédéraux corrompus. Malgré le ciblage de la corruption des agents de l'État, les enquêtes remontaient invariablement aux plus hautes sphères de l'État, car les « petits fonctionnaires » étaient, en réalité, des petits maillons d'une chaîne beaucoup plus vaste de corruption, emmenant les enquêteurs toujours vers le sommet de l'État.

⁴⁵ ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *Making Sense of Corruption*, p. 116, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

⁴⁶ Doctrine du président nord-américain, Richard Nixon, de guerre contre les drogues "war on drugs" de la fin des années 70 jusqu'au début des années 2000 quand la politique nord-américaine se retourne vers la guerre contre le terrorisme "war on terror".

Les résultats exceptionnels de ces enquêtes ont eu deux effets. Un effet incitatif et motivationnel auprès d'autres policiers, procureurs et juges mais aussi auprès de candidats aux concours qui se présenteront de plus en plus nombreux pour faire partie de cette guerre à la corruption⁴⁷. Le deuxième effet s'inscrit dans l'adoption d'un nouveau modèle d'administration, nommé par la littérature internationale⁴⁸ de « cadre organization or missionary⁴⁹, selon lequel les unités plus proches du terrain travaillaient avec plus d'autonomie et moins de contraintes bureaucratiques, dirigées par des cadres qui utilisent leur leadership pour rassembler des agents autour des missions qui sont à première vue complexes et difficiles à mettre en œuvre (comme la lutte contre la corruption dans les pays en développement).

Cette vague transformatrice au sein de la Police Fédérale a néanmoins vécu des ralentissements, surtout en 2007 avec le remplacement du DGPF Paulo Lacerda. Le départ de Lacerda a été le baptême du feu de cette nouvelle Police Fédérale. Pendant les années suivantes cette institution fera preuve de résilience, montrant que désormais une doctrine avait été créée et que l'institution avait appris à fixer le cap dans les phases orageuses.

Il serait exagéré d'affirmer que la PF a vécu des années sombres après 2007. Cependant, une chose était désormais claire : le combat contre la corruption n'avait jamais été dans l'agenda politique du gouvernement. La gestion administrative du premier mandat de gouvernement Lula doit néanmoins être saluée, car on n'avait pas

⁴⁷ En 2004, le concours de la Police Fédérale a comptabilisé 67.807 inscrits pour le grade d'agent fédéral et 45.704 inscrits pour le grade de « *delegado* » (commissaire). http://www.cespe.unb.br/concursos/DPF_2004_NAC/arquivos/DEMANDA_NAC.PDF. Disponible le 07/11/2018.

⁴⁸ ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *Making Sense of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

⁴⁹ L'efficacité de ce modèle organisationnel « missionnaire » explique l'intérêt des théoriciens. On peut citer, en plus de celles que l'on a déjà citées, les contributions de Mintzber, William Ouchi et Herbert Kaufman. Ce dernier a mené des études sur ce sujet dans son livre *The forest ranger, 1960. Kaufman Herbert, The forest ranger: a study in administrative behavior, Special reprint ed., Washington, DC, Resources for the Future, 2006.*

tenté d'interférer dans les affaires judiciaires en cours ni dans la politique interne des institutions, notamment de la PF.

Cette non-interférence reste quand même relative, quand le combat contre la corruption qui s'était installé comme axe d'action de la PF visait surtout la corruption interne et pas le gouvernement. Tant que les actions de la police ne touchaient pas le gouvernement, le gouvernement a capitalisé l'image d'un gouvernement intransigeant à l'égard de la corruption. Cette image va se briser quand la créature s'est retournée contre le créateur et que les enquêtes remontent au gouvernement.

Des affaires judiciaires s'approchaient de la coupole sans la toucher depuis quelques années déjà. Les opérations *Navalha* et *Satiagraha* ont été la goutte qui a fait déborder le vase. Lorsque le gouvernement s'est aperçu que la police ne pouvait plus être contrôlée, le directeur Paulo Lacerda a été remplacé et une nouvelle politique s'est mise en œuvre. En plus, une dispute de pouvoir au sein de la PF affaiblissait déjà la Direction d'Intelligence (DIP) au profit de la Direction de Combat contre la Criminalité Organisée (DICOR) et des sous-directions régionales (SR)⁵⁰. Le départ de Paulo Lacerda a représenté le rabaissement de la DIP qui a perdu le pilotage des grosses affaires pour se concentrer dans le rôle de service de renseignement auprès du DGPF, d'appui opérationnel et technique des autres unités, de formation des agents et de gestion des fichiers d'information. La dispute de pouvoir entre les unités de la PF se déroule, par référence à Hubé et Aldrin⁵¹ (2011), autour de la capitalisation du « capital de grâce » qui confère le rôle de protagoniste à une unité au sein d'une institution. Cette dispute pour le pouvoir symbolique s'est accentuée après que la DIP avait fait la une du magazine « *Veja*⁵² » où elle est décrite comme la Division des « intouchables ». Le bon travail réalisé par cette équipe a attiré la jalousie de ses compères et la rage

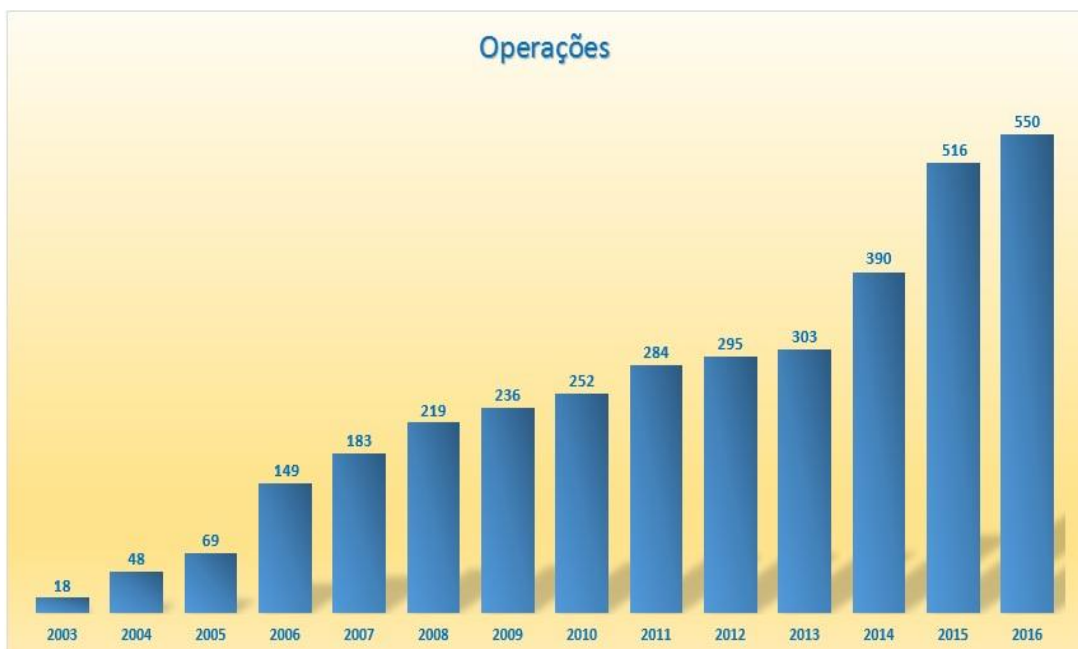
⁵⁰ À l'instar de la dispute de pouvoir entre la Commission européenne et le Parlement sur le monopole de la communication de l'Union Européenne. Voir : HUBE Nicolas et ALDRIN Philippe, « Parler au nom de l'Europe in Les médiations de l'Europe politique », *Politique européenne*, 34-2, 2011, p. 49-76.

⁵¹ HUBE Nicolas et ALDRIN Philippe, « Parler au nom de l'Europe in Les médiations de l'Europe politique », *Politique européenne*, 34-2, 2011, p. 49.

⁵² Magazine "Veja", édition n° 1876 année 37 N 42, le 20/08/2004.

des hommes politiques corrompus. L'administration de Paulo Lacerda se termine avec le premier mandat de Lula avec un bilan⁵³ impressionnant. De 2003 à 2007 : 393 opérations, 6.256 personnes incarcérées dont 980 fonctionnaires et 77 policiers fédéraux.

La doctrine et le mode opératoire⁵⁴ créées au fil des années 2000-2007 au sein des institutions au service de la lutte contre la corruption sont devenus un bouclier contre la réaction des élites délinquantes. Cela a préparé le terrain pour la plus vaste opération de lutte contre la corruption de l'histoire du Brésil : l'opération Lava-Jato.



Statistique des opérations judiciaires de la PF entre 2003 et 2016 tous les domaines confondus⁵⁵

⁵³ Donnes statistiques : <https://www.conjur.com.br/2007-set-11/diretor-pf-liderou-equipe-criou-guardiao>

⁵⁴ ALLISON Graham et ZELIKOW Philip, « Model II: Organizational Behavior », p. 32.

⁵⁵ Image téléchargée du site internet de la Police Fédérale le 07/11/2018. <http://www.pf.gov.br/imprensa/estatistica/operacoes>

3. La réaction des élites délinquantes se heurte à des institutions robustes ayant une vie propre

3.1. Les années 2007 : les institutions mises à l'épreuve

La prise de pouvoir du nouveau directeur Luiz Fernando⁵⁶ en plus de signifier la fin de la parenthèse de « non-intromission » du gouvernement dans la gestion de la Police Fédérale a signifié aussi une transition générationnelle. C'était la fin du pouvoir d'un groupe de commissaires issus des concours des années 80. A leur place, les promotions issues du concours de 1993 dans lequel les conditions d'entrée s'étaient durcies pour la première fois.

Après 2007, les opérations ont perdu la publicité d'auparavant. Les organes de prévention et répression de la corruption se sont concentrés plutôt sur la forme des procédures et qualité de la preuve et le mot d'ordre était de ne pas faire « des vagues ». C'était clairement un repli et un abandon du modèle de « *cadre organisation* ». Les cadres de la Police Fédérale qui conduisaient les opérations judiciaires perdaient leurs marges de manœuvre au profit d'une centralisation rigide voulue par le nouveau directeur général, Luiz Fernando Corrêa. Le service de communication de presse a été recadré et centralisé. Désormais, aucun contact ne se fait avec la presse sans passer par ce service.

Comme on l'a déjà indiqué, le nouveau directeur dans le but de renforcer les principes de la hiérarchie et discipline s'est attaqué au pouvoir symbolique construit par la DIP depuis 2001 en lui retirant la mission de conduire des enquêtes et en l'attribuant aux sous-directions régionales.

⁵⁶ Article publié le 04/09/2007, sur le site de l'assemblée municipale de l'État du Rio Grande do Sul, intitulé « *Governo quer domesticar a PF* », en français « Gouvernement veut domestiquer la PF », disponible le 08/11/2018 sur : <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdMateria/183333/language/pt-BR/Default.aspx>

Ces mesures qui au départ ont été mal vécues se sont avérées plus tard le point de départ de la transmission d'un savoir-faire qui était concentré dans la direction centrale, surtout au sein de la DIP. Après quelques mois de paralysie, l'institution s'est remise de la transition et a repris son cours. Désormais, il n'y avait pas uniquement une direction centrale en opération, les 27 sous-directions régionales étaient en mesure de participer à cette bataille. La doctrine créée à Brasília⁵⁷ se développait désormais dans les unités de la PF situées dans les capitales des États membres.

Volontairement ou pas, l'adoption des mesures de décentralisation et l'application de mesures d'évaluation issues du New Public Management ont été un nouveau souffle pour l'institution. Certaines sous-directions régionales de la PF qui n'étaient pas connues pour la conduite de grosses affaires faisaient désormais la une des journaux. La sous-direction de la capitale, par exemple, connue pour être une unité d'appui du siège central parce que située aussi à Brasília est devenue une des unités les plus opérationnelles. Sept ans plus tard, l'opération Lava-Jato va naître d'une enquête régionale contre un réseau de blanchiment d'argent apparemment ordinaire.

Luiz Fernando a quitté le poste de directeur général en 2011 d'une part suite à des pressions internes en raison d'une proposition de loi organique qui ne plaisait pas aux diverses catégories de fonctionnaires de la PF. Et d'autre part, en raison des opérations contre la corruption qui encore une fois s'attaquaient aux hommes corrompus de la politique brésilienne, comme c'était le cas de l'affaire « *Castelo de Areia*⁵⁸ » et « *Boi Barrica*⁵⁹ ».

⁵⁷ Capital du Brésil et siège de la PF

⁵⁸ Cette affaire a été annulée par la justice dans une décision qui est vue comme une manœuvre des accusés pour empêcher l'époque ce qui sera quelques années plus tard l'opération Lava-Jato.

⁵⁹ Affaire sur la participation de membres de la famille Sarney (de l'ancien président de la République José Sarney) à des faits de corruption.

Lors de son départ, il a concédé une interview⁶⁰ où il assume l'adoption d'un modèle d'administration qui rompt avec le modèle précédent. En général, il affirme avoir laissé comme héritage la dépersonnalisation de la PF et le renforcement du niveau professionnel de l'institution, en développant une doctrine générale de conduite des enquêtes qui ne serait plus axée sur les capacités individuelles au sein de la PF et sur la médiatisation des affaires. Le journaliste lui pose une question sur la pression du gouvernement pour entraver les enquêtes, à quoi il répond : « [...] Il n'est pas facile de conduire des enquêtes contre des personnalités publiques, mais le bagage professionnel et le niveau professionnel nous permettent de conduire de façon dépersonnalisée [...] ». ⁶¹

Finalement, on constate que Luiz Fernando Corrêa a continué d'une autre manière ce que son prédécesseur avait commencé. En réalité, la PF marchait désormais de façon autonome sans avoir besoin d'un « super » directeur. La PF avait construit sa propre logique et sa culture organisationnelle.

Du côté du Ministère Public Fédéral (MPF), après le départ du Procureur Général (PGR), Geraldo Brindeiro, l'institution a été dirigée par des procureurs engagés dans la lutte contre la corruption. En général, tous les quatre PGR qui ont succédé à Brindeiro ont participé à la reconstruction de l'image de l'institution et au renforcement de son indépendance. Entre 2003 et 2017, le MPF s'est recentré dans un contexte de stabilité institutionnelle qui a privilégié la construction d'une doctrine et d'un mode opératoire propre et efficient qui a favorisé la coopération avec d'autres institutions.

Cette nouvelle façon de travailler en collaboration avec d'autres institutions n'a été possible qu'après que les institutions appartenant au gouvernement fédéral (PF, Douane et CGU) fassent preuve de confiance. Ce rapprochement a été fondamentale

⁶⁰ Interview publiée le 13/01/2011, intitulée "A gestão de Luiz Fernando Corrêa na PF", en français "La gestion de Luiz Fernando Corrêa à la tête de la PF". Disponible sur : <https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/a-gestao-de-luis-fernando-correa-na-pf> , le 08/11/2018.

⁶¹ idem

pour la construction des doctrines compatibles et complémentaires en vue de la formation d'un réseau de lutte contre la corruption.

D'après Allison et Zelikow⁶², la transformation dont la PF et le MPF ont subi progressivement est tout à fait compréhensible si l'on abandonne la notion trompeuse selon laquelle « *le comportement des organisations sont le reflet des actions choisies par un décideur rationnel et unitaire : contrôlé de façon centralisée, complètement informé et qui cherche la maximisation de valeur* ». En réalité, un gouvernement ne se résume pas à un individu. « *Ce n'est pas le président et son entourage, ni la présidence et le congrès. Le gouvernement est une vaste agglomération d'organisations faiblement connectées, chacune avec une vie propre* ». Ainsi, « *le comportement organisationnel serait moins le produit d'un choix délibéré que le produit des actions des organisations qui fonctionnent conformément à certains standards de comportement* ».

A ce sujet on peut encore ajouter l'enseignement de Brigitte Gaïti⁶³ selon lequel « *Il ne faut pas postuler que les politiques et les élus décident et que les fonctionnaires « exécutent » ou « appliquent » les décisions. En fait, les fonctionnaires n'obéissent pas automatiquement, ils transforment, contournent, s'approprient et parfois tout simplement prennent des décisions sur le terrain, dans les bureaux ou dans les cabinets ministériels et font leur propre action publique à distance ou à côté de l'action publique officielle* ».

3.2. L'affaire Lava-Jato : Les institutions blindées mènent leurs missions sans interférences

Un survol des principales phases de cette opération est sorti dans la presse française, permettant de comprendre les enjeux autour de cette affaire. Cet article⁶⁴

⁶² ALLISON Graham et ZELIKOW Philip, « Model II: Organizational Behavior », in Explaining the Cuban missile crises, 2. ed, Reading, Ma: Longman, p. 143-185.

⁶³ GAÏTI Brigitte, Note de Cours, « L'analyse de l'action Publique », Professeur de Science Politique, Université de Paris 1, 2018.

⁶⁴ Extrait de l'article publié sur Le Monde intitulé « Brésil : tout comprendre à l'opération Lava-Jato », le 26/03/2017, mis à jour le 04/04/2018, disponible en ligne le

de presse nous permettra d'ailleurs de discuter plus tard l'interprétation générale de la communauté européenne à l'égard de cette affaire qui penche plutôt vers une interprétation liée à une dispute de pouvoir entre droite et gauche :

◆ *La naissance de l'affaire*

Remontant le fil des affaires anciennes de blanchiment d'argent impliquant des partis politiques et sociétés du BTP (affaires Banestado et Mensalão), les enquêteurs découvrent un vaste système de pots-de-vin : afin de remporter à tour de rôle les juteux appels d'offres de Petrobras, des géants du BTP, tels OAS ou Odebrecht se sont organisés en cartel, rétribuant les cadres du groupe public pétrolier et des politiciens complices par le biais de surfacturation estimée entre 1 % et 5 % des contrats. Un système de détournement de fonds de plusieurs milliards de reais à des fins de financement de partis politiques et/ou d'enrichissement personnel.

◆ *Septembre 2014, le scandale s'immisce dans la campagne présidentielle*

Depuis son démarrage en mars, le scandale s'est mué en une affaire gigogne qui atteint désormais le sommet du pouvoir. Dilma Rousseff, candidate pour le Parti des travailleurs (PT, gauche) à sa propre réélection au scrutin présidentiel des 5 et 26 octobre est fragilisée. Ministre de l'énergie de 2003 à 2005 et présidente du conseil d'administration de Petrobras, pouvait-elle ignorer les agissements de l'entreprise ? Les confidences de Paulo Roberto Costa, ex-haut dirigeant de l'entreprise pétrolière publique, ajoutent à la confusion. Les premières fuites de ces aveux concédés contre l'espoir d'une remise de peine apparaissent dans la presse. Elue sans confort, Dilma Rousseff entamera son mandat avec une image salie par l'affaire et abîmée par une crise économique qui s'approfondit.

◆ *Mars 2015, la liste « Janot » dévoile les ramifications politiques du scandale*

07/11/2018. https://www.lemonde.fr/ameriques/article/2017/03/26/affaire-petrobras-retour-sur-les-trois-annees-qui-ont-marque-le-bresil_5100932_3222.html

Tandis que le juge de première instance, Sergio Moro, multiplie les coups de filet et arrestations visant les citoyens ordinaires, un autre « Lava Jato » s'attaque aux dirigeants politiques en exercice. Bénéficiant du statut de « foro privilegiado », ces derniers ne sont redevables que devant la Cour suprême. Une juridiction lente et surchargée. Mais en mars 2015, les voici menacés. Le procureur général de la République, Rodrigo Janot, rend publique la liste complète des 54 personnalités visées dans l'affaire, levant le voile sur l'ampleur des ramifications et circuits financiers occultes organisés de façon quasi institutionnalisée au sein des principales sphères du pouvoir brésilien.

La dénommée « liste Janot » pointe 22 députés, 14 sénateurs – soit près de 18 % de l'effectif total du Sénat –, une quinzaine de gouverneurs et anciens dirigeants politiques.

- ◆ *Juin 2015, arrestation du « prince des entrepreneurs » Marcelo Odebrecht*

L'image de Marcelo Odebrecht, héritier et ex-patron de l'entreprise qui porte son nom, géant du BTP, les menottes aux poignets, arrêté au même moment que le président du groupe Andrade Gutierrez, Otavio Marques de Azevedo, contribuera à faire de « Lava Jato » une opération historique et de son juge, Sergio Moro, une idole. Rarement autant de cols blancs, amis des puissants, auront croupi en prison, tels des citoyens ordinaires.

Considéré comme l'un des acteurs principaux du scandale, Marcelo Odebrecht travaillera depuis sa cellule jour et nuit à sa défense jusqu'à sa condamnation, en juin 2016, à dix-neuf ans de prison. Quelques mois plus tard, le visage émacié, celui que les médias décrivaient comme le « prince des entrepreneurs » se résignera à collaborer avec la justice pour obtenir une remise de peine. Avec lui, 77 cadres d'Odebrecht seront entendus par les policiers pour confesser le modus operandi de la distribution à grande échelle de dessous de table. Des aveux qualifiés par la presse brésilienne de « delação do fim do mundo » (« délation de la fin du monde »).

- ◆ *Décembre 2015, démarrage de la procédure de destitution contre Dilma Rousseff*

Impopulaire, fragilisée par le scandale qui touche son parti et une crise économique qui l'oblige à la rigueur, la présidente Dilma Rousseff est contestée à la fois par la rue et par ses pseudo-alliés au Congrès. L'un d'eux, Eduardo Cunha, président de la Chambre des députés, directement menacé par « Lava Jato » prend alors la tête d'une fronde qui se soldera, en décembre 2015, par le déclenchement d'une procédure d'impeachment (« destitution ») contre la présidente. Effectivement démise de ses fonctions en août 2016.

Le scandale de corruption lié à Petrobras servira de toile de fond à sa destitution, alors que d'importantes manifestations dénonceront la corruption du PT. L'impeachment sera pourtant techniquement justifié par une manipulation comptable, le « pédalage budgétaire » qui aurait permis à la dauphine de Lula de masquer l'ampleur du déficit public. Une pratique à laquelle se sont adonnés d'autres présidents.

L'impeachment, polémique, contribuera à diviser la société brésilienne, opposant d'un côté les adoreurs de Sergio Moro aux soutiens de la gauche dénonçant une enquête biaisée, instrumentalisée pour faire tomber le PT.

◆ *Mars 2016, et le juge Moro s'en prend à Lula...*

Voilà des semaines que les « unes » de la presse s'enchaînent, évoquant l'affaire du « triplex », un appartement de trois étages situés à Guarujá, station balnéaire à une centaine de kilomètres de Sao Paulo, qui aurait été offert à l'ancien président Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010) et à son épouse Marisa, par un groupe de BTP impliqué dans le scandale. Et soudain, le juge Sergio Moro, au sommet de sa popularité, ordonne un mandat d'amener contre Lula. Encadré de policiers, sous l'œil des caméras, l'ex-métallo adoré des classes populaires est entendu pendant plusieurs heures par les enquêteurs. Pourquoi un mandat d'amener quand l'ancien chef d'Etat se dit prêt à collaborer à la justice ? « Lava Jato » bascule-t-elle dans un show médiatique ?

Ce faux pas du juge Moro contribuera à entretenir l'idée d'une enquête à charge contre le PT et sa figure la plus charismatique. Cette hypothèse sera encore renforcée quand le magistrat rendra publiques quelques semaines plus tard des conversations

téléphoniques privées entre Lula et Dilma. Les écoutes laissant entendre une manipulation pour faire obstruction à la justice visaient à empêcher la nomination de Lula ministre de la « Casa Civil », poste équivalent à celui d'un premier ministre. Une initiative maladroite de Dilma Rousseff, jugée par certains comme l'outil ad hoc pour mettre Lula à l'abri des tracasseries judiciaires en lui offrant le statut de « foro privilegiado ». « Quand un pauvre vole, il va en prison. Quand un riche vole, il devient ministre », aurait dit Lula en 1988.

◆ *Avril 2017, l'affaire éclabousse l'ensemble du spectre politique*

La procédure a été freinée par la mort prématurée du juge de la Cour suprême Teori Zavascki, le 19 janvier, dans le crash d'un petit avion près de la ville historique de Paraty. Le juge défunt était chargé d'instruire le volet politique de « Lava Jato ». Il était en train d'enregistrer les aveux explosifs de 77 anciens cadres d'Odebrecht.

Trois mois plus tard, mardi 11 avril, le Tribunal suprême fédéral (TSF) a annoncé l'ouverture d'une enquête visant des dizaines de personnalités politiques de premier plan. Le juge Edson Fachin, chargé de ce dossier explosif, s'intéresse à 108 personnes.

Figurent parmi elles pas moins de huit ministres de l'actuel chef d'Etat, Michel Temer, ancien vice-président de Dilma Rousseff considéré par celle-ci comme un traître et un conspirateur, ainsi que les présidents des deux chambres du Congrès, le Parlement brésilien, et les anciens présidents Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inacio Lula da Silva et Dilma Rousseff.

Cette liste tend ainsi à confirmer que la corruption n'est pas, comme certains l'imaginaient, une pratique exclusive du Parti des travailleurs et de ses alliés, mais un comportement quasi systématique touchant la gauche comme la droite brésilienne. Qu'en restera-t-il ? Michel Temer a prévenu qu'aucun de ses ministres ne démissionnerait avant d'être mis en examen ou inculpé.

◆ *Mai 2017, le président vacille*

« Je ne démissionnerai pas. Je répète, je ne démissionnerai pas. » Jeudi 18 mai, après une nuit agitée, marquée par les révélations accablantes de la télévision,

du quotidien et du site de Globo, groupe de médias le plus puissant du pays, Michel Temer, irrité, s'accroche. Vantant la mise en place de réformes structurelles à même, pense-t-il, de moderniser le pays, il dénonce une conspiration à son encontre.

Le chef d'Etat est suspecté d'avoir fait obstruction à la justice. Il aurait donné son aval au versement de pots-de vin visant à faire taire Eduardo Cunha, le président de la chambre des députés, condamné en mars à quinze ans de prison pour corruption. Le président a été trahi par des écoutes versées au dossier de « Lava Jato » par Joesley Batista, à la tête du groupe d'agroalimentaire JBS, mis en cause dans le scandale.

Mais après des heures de tensions extrêmes, de panique boursière et d'appels à la démission du chef de l'Etat, le Brésil doute. Les accusations sont-elles suffisamment probantes pour faire chuter un président ? Le pays est tétanisé à l'idée de revivre le traumatisme de l'impeachment. D'autant qu'en cas de départ anticipé de Michel Temer, des élections indirectes seraient organisées par le Congrès, alors que la rue appelle les « diretas ja » (des élections directes maintenant).

La mobilisation contre la corruption fera-t-elle tomber à nouveau un chef d'Etat ? Usé, le pays hésite, semblant désormais privilégier la stabilité politique à l'honnêteté de sa classe politique.

◆ *Juillet 2017, une condamnation historique*

Mercredi 12 juillet, le juge Sergio Moro a finalement condamné l'ancien président Lula à neuf ans et six mois de prison pour blanchiment d'argent et corruption, une première dans l'histoire du Brésil. La condamnation interdit par ailleurs à M. Lula « d'exercer une fonction publique », un jugement qui réduit ses chances d'accéder à la course à la présidence en 2018.

M. Lula est reconnu coupable d'avoir accepté 3,7 millions de reals (un peu plus d'un million d'euros), dont un appartement dans une station balnéaire près de Sao Paulo, de la part de l'entreprise d'ingénierie OAS, en remerciement de son intervention pour l'attribution de contrats avec la compagnie pétrolière Petrobras.

Luiz Inacio Lula da Silva a immédiatement confirmé, par l'intermédiaire de ses avocats, son intention de faire appel. Sur décision du juge Moro, l'ancien chef d'Etat restera libre jusqu'au jugement final. « Comme l'emprisonnement d'un ex-président de la République représente un certain traumatisme, (...) il est plus prudent d'attendre le jugement de la cour d'appel », a expliqué le magistrat dans sa décision de 218 p.s.

◆ *Janvier 2018, peine confirmée et alourdie*

Le 24 janvier, les trois juges du tribunal de deuxième instance de Porto Alegre décident à l'unanimité de déclarer Lula coupable et d'alourdir la sentence prononcée six mois plus tôt par Sergio Moro. Accusé de « corruption passive » et de « blanchiment d'argent », Lula voit sa condamnation à neuf ans et six mois de prison transformée en une peine de douze ans et un mois, applicable après examen d'éventuels recours.

Cette affaire est emblématique de la capacité des institutions de résister à la réaction des élites délinquantes. Tout au long de cette opération la presse annonçait qui s'était la « chute de la République ». Brasília a vécu l'un des pires moments de sa vie démocratique. Les transformations entamées depuis l'administration Paulo Lacerda au sein de la PF et l'indépendance et l'autonomie renforcées au fil des années au sein du MPF se sont mariées parfaitement avec la conduite du procès judiciaire dans la personne du juge fédéral Sérgio Moro⁶⁵.

⁶⁵ Sérgio Fernando Moro, né le 01/08/1972, est juge fédéral titulaire à la Justice Fédérale de l'État du Paraná, Brésil. Il est diplômé en droit en 1995 et il est devenu juge fédéral l'année suivante. En 2002, il obtient le diplôme de docteur en Droit par l'Université Fédérale du Paraná. Il a fait également des études de droit à Harvard Law School en 1998. En 2003, lors d'une réforme judiciaire ayant créé les pôles financiers contre le blanchiment d'argent, Sérgio Moro devient juge titulaire du pôle financier de lutte contre le blanchiment de l'État du Paraná. Son premier grand procès a été l'affaire « Banestado » (impliquant la banque de l'état de l'État du Paraná). Une affaire de blanchiment d'argent et d'évasion fiscale qui lui a offert l'occasion de condamner par la première fois, Alberto Youssef, celui qui des années plus tard ira éveiller l'attention de la police fédérale et du Ministère Public à cause de ses activités illicites en tant que blanchisseur d'argent, déclenchant ainsi l'affaire Lava-Jato. Le juge Sérgio Moro a beaucoup d'admiration pour le juge italien Giovanni Falcone qui a conduit l'affaire « maxiproces » contre la Mafia italienne. Parmi les qualités du juge Falconi, Sérgio Moro cite sa capacité de conduire une affaire très complexe avec main de fer et, surtout, sa capacité de conquérir l'appui de l'opinion publique. À ses amis, Sérgio Moro a l'habitude de recommander le livre *Cosa Nostra* sur la

Le jeu de pouvoir au sein de la PF s'est fait ressentir. Le groupe de policiers qui conduisait l'enquête de terrain sous le contrôle d'un groupe de procureurs et du juge Moro a attiré la jalousie d'autres secteurs ainsi qu'a provoqué un malaise auprès du directeur général, Leandro Daiello, qui n'avait aucun moyen d'influence sur l'enquête. Dès le début des années 2000, une distinction entre gestion administrative et conduite des enquêtes s'est renforcée.

Le respect de la hiérarchie et de la discipline reste un pilier de l'organisation de la PF. Cependant, le « président » d'enquête, toujours un commissaire, n'a à se reporter qu'au Ministère Public et au juge. De cette façon, les directeurs soit le général ou les régionaux ont perdu leur pouvoir dans ce champ de l'action policière. Bien évidemment, il leur reste les facteurs d'influence liés à la gestion budgétaires et de moyen personnel. Même dans ce cas, le moindre indice de sabotage peut entraîner la responsabilité criminelle des directeurs. En effet, la Police Fédérale est passée d'une phase personnalisée de la gestion Chelotti du début des années 2000 à une phase dépersonnalisée où les directeurs ont perdu leur rôle moteur.

Du côté du Ministère Public et de la Justice Fédérale, la personnalisation reste une caractéristique assez forte en fonction de l'indépendance de ses membres. Un procureur et un juge n'ont pas la moindre subordination d'action à l'égard de qui que ce soit (PGR ou Ministère de la Justice). L'affaire Lava-Jato aura comme protagonistes un groupe de jeunes procureurs missionnés et un juge qui a pendant sa carrière fait preuve de rigueur contre le crime organisée et la criminalité en col blanc. Ils seront dénommés par la presse « la République de Curitiba⁶⁶ ».

Pendant les quatre années d'enquête, la société brésilienne a été témoin de la réaction tantôt déguisée tantôt déclarée des élites par différents canaux. Un des moyens d'action est le choix d'un avocat ou plusieurs avocats influents auprès des instances supérieures de la justice où le procès contre les autorités bénéficiant du

trajectoire professionnelle du juge Falcone (Netto Vladimir, *Lava Jato: o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, Primeira Pessoa, 2016, p.175)

⁶⁶ En référence à la capitale de l'État du Paraná où l'affaire judiciaire a été instaurée.

privilège de juridiction va être jugé. Le premier grand avocat choisi a été l'ancien ministre de la Justice (MJ) Márcio Thomaz Bastos du gouvernement Lula. Il était le MJ durant les années du DGPF Paulo Lacerda et était fin connaisseur des engrenages à la fois de la PF, de la PGR et du STF. Des objets saisis lors des perquisitions ont révélé la stratégie d'influence auprès des institutions à la tête de l'affaire.

Dans une note⁶⁷ rédigée à la main, le président de l'entreprise OAS avait écrit entre autres choses : « 1. Faire monter le procès vers le STF 2. Étudier le grand accord (la meilleure façon) 3. Fragiliser les collaborations 4. Éliminer les collaborations/dénonciations archivées 5. Procès d'improbité ». Dans une autre note : 1. « Júlio Camargo a collaboré. Ceci est grave. 2. Pourparlers MTB (probablement Márcio Thomaz Bastos). Réunion avec le procureur a été bonne. 3. Continuer à discuter avec MTB 4. Nos gestions auprès du Ministère Public. ».

Malgré d'innombrables réunions auprès des dirigeants de ces trois institutions, rien n'a bousculé le déroulement de cette affaire comme le décrit bien Netto (2016)⁶⁸.

Dans le plus haut niveau politique, la pression se fait sentir avec le départ⁶⁹ du Ministre de la Justice, José Eduardo Cardoso qui était en poste depuis l'élection de Dilma Rousseff à la présidence en 2010. Cardoso serait parti en raison des pressions faites par Lula afin que le Ministère de la Justice interfère dans le déroulement de l'enquête. Le ministre Cardoso nie la pression, mais il a reconnu dans une interview accordée au journal *Folha de São Paulo* que « certains secteurs du PT lui ont demandé d'agir différemment auprès de la Police Fédérale afin 'd'améliorer l'action' de la corporation ».

⁶⁷ Netto Vladimir, *Lava Jato: o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, Primeira Pessoa, 2016. Page 102-103.

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Article publié dans le journal *Folha de São Paulo*, intitulé « Saio do Ministério da Justiça em função de desgaste político e pessoal, diz Cardoso » en français « Je quitte le ministère pour des questions politiques et personnelles, dit Cardoso ». Disponible sur : <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1745315-saio-do-ministerio-da-justica-por-desgaste-politico-e-pessoal-diz-cardoso.shtml>

Cette interview est emblématique, car le Ministre de la Justice José Eduardo Cardoso se trouve clairement coincé entre la force des institutions de lutte contre la corruption et la loyauté politique à son parti. Certains extraits de cette interview méritent d'être traduits. Selon Cardoso : « *le Brésil n'est pas encore habitué à la dimension d'une action institutionnelle républicaine. Les gens croient toujours que, du fait que la PF soit rattachée au MJ, toute action est une action politique, alors que c'est faux* ». Il ajoute : « Le ministre de la Justice est toujours accusé, spécialement dans les périodes d'enquête de la PF, d'enquêter sur ses alliés – Je n'ai pas le contrôle sur la police qu'ils croient que j'ai. Quand les accusés sont les adversaires, je suis accusé de persécution. »

Après le départ de José Cardoso, les ministres censés « maîtriser » la PF se sont succédés les uns après les autres. Pas moins que cinq ministres sont passés depuis mars 2016. Dans les couloirs de la PF, on disait que les ministres pouvaient partir, voire même le président destitué, mais que le directeur de la PF ne serait pas remplacé, car aucun homme politique ne voulait donner l'impression d'influencer la trajectoire de l'opération Lava-Jato.

Leandro Daiello ne quittera la direction générale que quand lui-même aura signalé sa fatigue et son envie de partir. Daiello a été le DGPF qui est resté le plus longtemps à la direction de la PF. Son mandat a été ordinaire, ce qui renforce le constat de que la PF est devenue une machine bien huilée sans dépendre de la personnalité de son directeur. Ici, encore une fois, la rupture avec le modèle de décision politique rationnelle⁷⁰ reste évidente. On voit que les décisions ne sont plus prises de façon isolée, par un seul dirigeant qui garde toutes les informations. En effet, la PF est devenue l'incarnation de ses fonctionnaires du « street level⁷¹ » construisant une bureaucratie de style bottom-up. Au lieu d'une politique venant des dirigeants, les « petits » fonctionnaires deviennent les producteurs de l'action publique. Ce corps est composé de fonctionnaires extrêmement capables issus des concours extrêmement

⁷⁰ Voir les études de Herbert Simon et J. March (Les organisations : Problèmes psycho-sociologiques, 1958).

⁷¹ GAÏTI Brigitte, Note de Cours, « L'analyse de l'action Publique », Professeur de Science Politique, Université de Paris 1, 2018.

exigeants, ayant plusieurs phases à la fois théoriques et physiques. Le niveau de scolarité exigé est la maîtrise (BAC+5). Pour le grade de commissaires est exigé la maîtrise en droit.

Malgré la grande performance de cette institution, des dysfonctions sont identifiées relevant surtout de la capacité managériale et de la gestion de personnel. En ce qui concerne le volet RH le règlement ne permet que les concours externes. En conséquence, la progression dans la carrière est endommagée. Un sondage⁷² récent commandé par la Fédération des Policiers Fédéraux a constaté un niveau élevé de manque de motivation surtout entre les grades en bas de l'échelle qui se trouvent bloqués dans l'avancement de leurs carrières. La solution semble simple, car il suffirait de réformer le règlement en créant d'autres portes d'entrée comme les concours internes et les passerelles entre carrières, mais aussi les mises en disponibilité ou en détachement.

Cependant, le sujet est sensible au sein de la PF, car les commissaires ne soutiennent pas cette initiative. En 2014, un article⁷³ apparu dans le journal O Globo révèle le climat délétère entre les agents (enquêteurs) et les commissaires. En effet, ce climat délétère et de rivalité se trouve plus fréquemment chez les policiers qui exercent des fonctions quotidiennes. Il importe d'affirmer que chez les policiers qui composent les équipes d'enquêtes judiciaires ce sentiment de démotivation est moindre, principalement chez les policiers dédiés à la lutte contre la corruption.

Les études de Rothstein et Varraich sur la notion de la mission permettent d'affirmer que chez ces policiers se développe un sentiment plus fort d'attachement à la mission de service public. Cet engagement se traduit par un renforcement de la mission institutionnelle et du sentiment d'appartenance de la part des agents. Cette

⁷² Le sondage a fait objet d'un article du journal Estadão, le 16/07/2013, intitulé "Un sondage révèle de l'insatisfaction au sein de la PF". Disponible sur : <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,pesquisa-mostra-insatisfacao-na-pf,1053991>

⁷³ Article du journal O Globo, intitulé « *Crise entre delegados e agentes afeta trabalho da PF* », en français "Crise entre commissaires et agents affecte le travail de la PF". Disponible sur : <https://oglobo.globo.com/brasil/crise-entre-delegados-agentes-afeta-trabalho-da-pf-11476902>

approche trouve des exemples réussis dans les années 1960 et 1970 aux États-Unis, mais plus récents en Chine, où la mise en place d'un modèle « cadre organization⁷⁴ or missionary⁷⁵ » a été adopté avec succès. Selon ce modèle la clé de la réussite se trouve dans l'engagement des agents de l'administrations et aussi des administrés qui s'explique par l'action gouvernementale axée sur la transmission de l'importance de l'action publique exercée dans le but améliorer la vie des citoyens. En plus, cette nouvelle forme d'administration permet que les outils de management disponibles puissent être utilisés par les cadres de façon flexible en adaptation aux difficultés identifiées lors de la mise en œuvre d'une politique. Ce modèle garde tout de même des principes venant de la bureaucratie Wébérienne et du New Public Management, comme la mise en place d'une administration professionnalisée, dépolitisée et rationalisée, pilotée par des indicateurs de performance. L'évolution se trouve dans l'accent sur le pourquoi et le comment plutôt que sur le résultat.

Ainsi, on a pu constater que les enjeux politiques des années après 2007 n'ont pas bousculée la trajectoire de ces institutions. Encore une fois, la force d'une culture organisationnelle propre, basée sur la notion de la mission conjointement à l'adoption d'un modèle organisationnel plus souple adapté aux contraintes du terrain expliquent la capacité de résistance et la force pour avancer à contre-courant des enjeux politiques soit internes soit externes.

⁷⁴ ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *op cit*, 2017. *“The cadre organization is based on steering by neither formal and/ or precise rules, any rule-of law conception of tasks, nor economic incentives. Instead, the basis for this organization is a strong ideologically based commitment from the personnel (the cadre) to the specific ‘policy doctrine’ of the organization. As opposed to the Weberian bureaucrat’s neutral sine ira et studio orientation, the cadre is characterized by his or her strong loyalty to or even passion for the policy doctrine of the organization. The cadre’s key skill is the ability to understand and embrace the organization’s policy doctrine and to implement this doctrine in varying circumstances, in which the tools used are constantly adapted to the specific circumstances at hand. The difference between cadre and Weberian bureaucrats is not primarily in their level of professionalism, education and skills but in what these are used for and how. The cadre organization can be based on as much professionalism as the bureaucratic organization, but the skills are applied according to a very different logic”.*

⁷⁵ Le succès de ce genre de modèle organisationnel « missionnaire » explique l'intérêt des théoriciens. On peut citer, en plus de celles que l'on a déjà cités, les contributions de Mintzber, William Ouchi et Herbert Kaufman. Ce dernier a mené des études sur ce sujet dans son livre *The forest ranger, 1960*. Kaufman Herbert, *The forest ranger: a study in administrative behavior*, Special reprint ed., Washington, DC, Resources for the Future, 2006.

3.3. Quand des institutions solides participent à la transformation du pays malgré la résistance des hommes politiques

Au-delà des faits criminels révélés et de la confirmation de la robustesse des institutions face aux défis à l'ordre démocratique, l'opération Lava-Jato a extrapolé le cadre judiciaire d'une affaire criminelle et a participé à la transformation du pays. Dans cette partie, on verra les contributions qui semblent être l'héritage le plus important de cette affaire à la fois pour la prévention et pour la répression des affaires à venir.

Il est connu que les élites se préoccupent de se protéger des règles de droit et de justice en construisant leurs propres moyens de règlement de conflits. Si l'élite délinquante ne s'oppose pas à toute régulation, elle essaie toujours d'en conserver la maîtrise. Et ce phénomène n'est pas étranger au contexte brésilien. La maîtrise des règles de droit par les élites a toujours créé ce que Lascoumes et Nagels (2014) appellent les ambiguïtés de la réaction sociale⁷⁶ aux transgressions. Pour ces deux auteurs, la réponse de la justice pour les faits de corruption sont beaucoup plus faibles en comparaison à la réponse aux faits qui relèvent du droit commun et cela entraînerait, justement par la faiblesse voire l'absence de réponse, un déni de la dangerosité des déviances et délinquances des élites.

C'est exactement sur ce point-là que les lourdes condamnations prononcées dans le cadre de l'opération sous analyse ont changé le *status quo*. Au début de cette affaire, les accusés s'attendaient encore une fois à une affaire qui n'aboutirait à rien. L'inédit du résultat soulève encore aujourd'hui des analyses plus au moins théoriques, plus ou moins passionnées. Entre une pléthore d'analyses juridiques, politiques et les théories conspirationnistes, on proposera une analyse plutôt pragmatique et dépassionnée des raisons permettant d'adjectiver cette affaire comme « l'affaire du

⁷⁶ Pierre Lascoumes et Carla Nagels, dans l'ouvrage *Sociologie des élites délinquantes (2014)*, définissent la "réaction sociale" comme étant non seulement le bout de chaîne des condamnations judiciaires ou administratives, mais en amont tout le processus qui détermine la visibilité de la transgression, son signalement à une autorité de contrôle et son éventuelle poursuite.

siècle », comme l'a fait la presse brésilienne, soit par le montant d'argent détourné des coffres publics soit par l'ampleur de son résultat.

Dans ce contexte, on verra comment les décisions et les stratégies adoptées au cours de l'instruction, comme les décisions de publiciser les actes judiciaires au cours du procès (auditions, résultat des perquisition, extraits d'écoutes téléphoniques) et d'attaquer, avec les moyens du bord, les privilèges de juridiction, ont réussi à donner de l'efficacité à un système judiciaire considéré anachronique et élitiste. On verra également le rôle qu'y a joué l'usage de la collaboration judiciaire et du statut du repenti dans la collecte de preuves.

3.3.1. La publicité de la procédure judiciaire et le principe de l'innocence dans lutte contre la corruption. L'emprunt du modèle de l'opération « mains propres » contre la mafia italienne

Le 1^{er} octobre 2018, une semaine avant les élections présidentielles qui pourront changer le destin du Brésil, le juge Sérgio Moro a autorisé la publicité de la délation de l'ancien ministre de l'économie du Président Lula, ancien chef de la *casa civil* (sorte de directeur de cabinet) de la Présidente Dilma Rousseff et cadre du Parti des Travailleurs. Dans cette délation, Antonio Palocci, surnommé « l'italien » dans la comptabilité des pots-de-vin de l'entreprise Odebrechet, révèle le système de financement illicite de campagne et confirme l'existence des caisses noires dans les élections Dilma Rousseff. Plus grave encore, Palocci affirme que tous les deux anciens présidents étaient au courant. La répercussion immédiate de cette mesure de publicité se fait sentir dans les sondages du candidat, Fernando Haddad, du parti des travailleurs qui essaie de se présenter comme l'héritier de Lula, mais qui se voit entravé par les affaires impliquant son mentor politique. Cet épisode révèle une stratégie adoptée par le juge Sérgio Moro depuis le début du procès Lava-Jato. Cependant, ce n'est pas lui qui l'a créée. Cette stratégie remonte aux années 1990, en Italie, aux juges Giovanni Falcone et Paolo Borsellino et à l'opération « mains propres »⁷⁷. Au Brésil comme en Italie, cette stratégie n'a pas été utilisée sans

⁷⁷ Chemim, Rodrigo. *Mãos Limpas e Lava-Jato: a corrupção se olha no espelho*. Ed. Kindle, CDG, 2017.

critiques⁷⁸. Les avocats des accusés accusent Moro d'usage politique en donnant publicité aux actes du procès. Sérgio Moro, en revanche, affirme qu'il ne fait que respecter la loi⁷⁹, selon laquelle la publicité des collaborations respecte les droits de la défense.

En outre, le Juge Sérgio Moro a affirmé que : « La Justice n'est pas le gardien des secrets nébuleux [...] La publicité doit être la règle dans toutes les procédures judiciaires. Seulement, ce qui est encore sous le secret de la justice ne doit pas être révélé, c'est-à-dire, les faits qui sont encore en train d'être enquêtés. Ainsi, tout ce qui a déjà été découvert peut être connu dans son intégralité [...] Ce qui déterminent l'action du juge sont les faits, les preuves et la loi. Dans des procès dont l'objet sont des crimes complexes, impliquant des personnages économiquement et politiquement puissants, l'opinion publique est fondamentale pour que le juge puisse faire prévaloir la loi, les preuves et les faits. Je n'ai aucun doute que l'opinion publique s'est positionnée majoritairement en faveur des travaux jusqu'ici réalisés, et elle (l'opinion publique) est fondamentale ». (Netto, 2016, p.s 276 à 278).

Au-delà de l'aspect juridique⁸⁰ de la publicité des actes du procès, on ne peut pas ignorer l'impact de la publicité des révélations faites par les hommes politiques et les hommes d'affaire au fur et à mesure que les phases d'enquête se déroulaient, comme l'avaient fait les juges italiens dans l'opération « mains propres ». Sans cette pression publique et médiatique issue des révélations divulguées par le tribunal et répercutées par la presse, la Cour Supérieure n'aurait pas, par exemple, réformé sa jurisprudence sur le privilège de juridiction qui depuis fort longtemps bénéficiait les corrompus au Brésil. Sans les manifestations dans les rues des capitales brésiliennes,

⁷⁸ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/ampla-defesa-dos-acusados-justifica-divulgacao-de-delacao-diz-moro.shtml>, accès le 08/10/2018.

⁷⁹ Loi n° 12.850/2013

⁸⁰ La publicité est un des principes établis par la Constitution Fédérale de la République, art ° 37 § 1 CF, régissant les actes de l'administration publique, conjointement aux principes de légalité, impersonnalité, moralité et efficience.

la Justice n'aurait pas accepté la mise en examen de 43 hommes politiques, ni n'aurait condamné un ancien président.

Autre moment emblématique de cette stratégie a été la décision du juge Sérgio Moro de rendre public un enregistrement audio d'une conversation téléphonique entre la présidente Dilma Rousseff et l'ex-chef d'État Lula. Dilma Rousseff dit à Lula qu'elle envoie son décret de nomination pour qu'il s'en serve en cas de besoin. Cette conversation révélait que le but de la nomination de Lula comme ministre auprès de la présidente n'était autre qu'empêcher la prison de l'ancien président en fonction du privilège de juridiction des ministres. Ainsi, le juge Moro ne serait plus le responsable de la direction de l'affaire. La décision de rendre public cet enregistrement a mis le pays en feu. Des milliers de manifestants sont descendus dans la rue demandant la démission de la présidente Dilma. La réaction populaire a poussé les partis d'opposition au PT à demander auprès de la Justice l'annulation du décret de nomination. Le juge à qui a été distribuée la demande, subissant la pression venant de la rue l'a annulée.

Cet épisode est emblématique du fonctionnement des rouages de la corruption : une fois coincés par la justice, les hommes corrompus essaient une réaction afin de trouver « un abri » qui les protégera de la justice, sous la couverture des privilèges qu'eux mêmes ont créés lors de l'élaboration de la Constitution.

La fin de cet épisode révèle la capacité de réaction du juge Moro face à des manœuvres comme celle-ci, en ayant le courage de révéler ce qui se préparait en coulisses, pour, finalement, avec le soutien populaire et de la loi, bloquer ce vieil engrenage qui tourne depuis des siècles en faveur des élites délinquantes.

Il faut bien souligner qu'ici on ne parle pas du rôle de la presse, qui a joué un rôle très important de relais d'information. Surtout dans la lutte contre la corruption, la liberté de la presse et le rôle qu'elle assure comme vecteur de communication et de dénonciation est important. Cependant, on parle ici de la publicité, de la communication faite directement par la Justice.

Tout au long de cette affaire, les auditions ont été transmises en clair par la chaîne publique, tv justice. Au Brésil, ainsi que dans des pays comme l'Italie, cet accès direct sans filtrage a été fondamental, surtout lorsque les médias appartiennent majoritairement à des hommes politiques⁸¹.

Si on compare ce contexte à d'autres pays européens, cette stratégie peut paraître sans sens, voire dangereuse ou illégale. Dans des pays comme la France, le secret de l'enquête est sacré⁸² (Charon, 2010). Cependant, à force de faire valoir le principe de l'innocence, le manque de communication empêche que le peuple ait connaissance des affaires publiques dont il est victime lui-même. Sur ce point spécifique de la lutte contre la corruption, l'affaire Lava-Jato laisse une leçon sur l'équilibre à trouver entre le principe de l'innocence et la publicité des actes judiciaires impliquant des agissements de corruption au détriment du bien public.

En prenant encore la France comme exemple, la presse d'investigation exerce pleinement son rôle⁸³ et les médias en général sont libres d'exercer leur métier. Au Brésil, la presse d'investigation est beaucoup moins active et, comme le soulignent Power et Taylor (2011), les couvertures médiatiques ne résultent pas nécessairement dans des affaires judiciaires ou dans des sanctions électorales, comme la perte du mandat à l'occasion des prochaines élections.

Au contraire, il n'y avait pas au Brésil cette relation directe entre la révélation des affaires de corruption, la perte de confiance du peuple et la conséquente perte du mandat. L'élection de candidats ayant un passé de corruption était jusqu'à présent récurrente. Les électeurs mesurent si les gains économiques et sociales prévalent sur

⁸¹ Depuis 1822 (Indépendance du Brésil de Portugal) la presse est alliée des hommes politique ou sont carrément leur propriété. En Italie, Silvio Berlusconi possède des nombreux moyens de communication.

⁸² Jean-Marie Charon, Charon, dans le l'article *L'impossible secret de l'instruction*, *Le Temps des médias* 15, n° 2 (2010), critique cette culture du secret de la procédure en France qui s'avère souvent inappropriée face à l'émoi produit par l'affaire dans l'opinion publique.

⁸³ L'affaire Fillon lors des présidentielle de 2018 en France en est un exemple. Le quotidien *Canard enchaîné* a révélé des agissements de la part du candidat qui l'ont obligé de quitter la campagne.

la perte de confiance dans le candidat, sans compter encore la portée de l'achat de vote sur le résultat électoral.

L'ancien président de la République Fernando Collor de Mello, même après avoir subi un procès de destitution et la perte des droits politiques pour 8 ans, a été réélu en tant que sénateur par l'État de l'Alagoas. Il est accusé, encore une fois, par le Ministère Public d'avoir reçu de l'argent détourné de la Petrobrás. En 2006, même sous l'influence négative de l'affaire « mensalão » qui touchait de plein fouet son parti et ses ministres, Lula se fait réélire. La population pauvre du Brésil a voté pour Lula en fonction des programmes de lutte contre la pauvreté malgré les suspicions de corruption.

Bezes et Lascoumes (2005) affirment que certaines études sur la sociologie électorale révèlent un lien entre la publicité (surtout par la presse) des actes de corruption et le résultat des élections. Selon la théorie de « l'électeur rationnel », l'intégrité d'un candidat est un élément qui influence le vote. Les vérifications empiriques de cette hypothèse n'ont pas été nombreuses.

En ce qui concerne le Brésil, l'affaire Lava-Jato a eu une influence très nette sur le résultat électoral depuis le début de l'affaire. En 2016, le Parti de Travailleurs (PT) avait déjà perdu 60% du nombre de mairies pilotées par le parti. Un seul candidat du PT a réussi à se faire élire maire d'une capitale d'État. En 2018⁸⁴, parmi les soixante-quatre hommes politiques accusés dans l'affaire Lava-Jato, trente-cinq n'ont pas été réélus. Ce résultat confirme une corrélation entre le degré de publicisation des affaires de corruption et le résultat des élections, même s'il y a encore eu des candidats accusés qui ont réussi à se faire réélire.

On comptabilise que quatre sénateurs et vingt-cinq députés fédéraux accusés de corruption ont néanmoins été réélus. Cela s'expliquerait par une analyse des votes, réalisée par Fackler et Lin (1995), portant sur une période allant 1890-1992, aux États-Unis. Selon les chercheurs américains, une partie des électeurs décide leurs votes

⁸⁴ En 2018, ce sont tenues des élections pour la Présidence, le Sénat, les Assemblées des députés fédéraux et des États-membres et de Gouverneur d'État.

dans une « logique communautaire ». Ainsi, le vote est négociable en fonction de l'utilité attendue du candidat pour la communauté. Une étude plus approfondie menée par Rundquist, Strom et Peters (1977) propose une nouvelle compréhension du vote-sanction et explique d'un nouvel angle la raison du vote pour les candidats impliqués dans des affaires de corruption. Pour ces trois chercheurs, « *les échanges implicites* » entre candidats et électeurs, basés sur des préférences, réduisent l'influence négative des perceptions de la corruption sur le vote. Les jugements sur les candidats se fondent aussi sur des positions idéologiques (économiques, institutionnelles, sociales) qui prévalent sur le jugement moral de la personne (Bezes et Lascoumes. op. cit). Cette analyse se confirme dans les élections brésiliennes de 2018⁸⁵, car malgré l'impact négatif de l'opération Lava-Jato, le candidat du PT n'est jamais passé en-dessous du seuil de 30% de voix pour la présidentielle. A la fin de la deuxième tour de cette élection, le candidat du PT a obtenu 44,87% de voix. Cela démontre que incontestablement les positions idéologiques et les choix des modèles économiques, politiques et sociales peuvent peser plus que les aspects liés à la probité des candidats. Selon, Peters et Welch (1980) : « Tant que les différences entre les positions idéologiques des candidats restent tranchées, la variable 'corruption' joue peu ». La stratégie de la publicité adoptée par le juge Sérgio Moro a eu une double utilité : a) un effet immédiat portant sur le déroulement de l'instruction judiciaire, qui n'a pas été entravée par les astuces des avocats des élites, comme c'était le cas lors dans d'autres affaires et b) un effet plus large portant sur la dimension démocratique du mécanisme électoral brésilien, surtout sur le vote des électeurs lors des élections de 2018.

Finalement, on conclut qu'il est indéniable que l'usage encadré, par le principe de la légalité, de la publicité et de la transparence des actes administratifs et judiciaires, par la presse ou directement par les institutions de contrôle, dans le cadre

⁸⁵ Pour les statistiques concernant les élections 2018 : <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

des affaires de corruption se révèle une arme redoutable contre les agissements illicites des élites dominantes.

L'analyse des effets de la publicisation des actes de corruption pendant l'opération Lava-Jato sur le choix de vote d'électeurs brésiliens lors des élections de 2018 vient pallier le manque de démonstrations empiriques, souhaitées par Bezes et Lascombes (2015 p.766) afin de prouver la corrélation entre les pratiques de corruption, leur publicisation, leurs perceptions et leur réprobation.

3.3.2. Changement de jurisprudence sur le privilège de juridiction : le début de l'égalité des personnes devant la Justice ?

Le débat sur l'égalité devant la loi aurait dû être dépassé depuis longtemps. La déclaration des droits de l'homme et des citoyens de 1789 ainsi établissait :

Art. 1er. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Art. 12. La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

Même si aujourd'hui presque tous les pays ont intégré cette convention, le détournement de cet instrument reste d'actualité. Dans la première partie, on a cité le recours systématique des élites délinquantes au privilège de juridiction afin d'échapper à la Justice. On constate ainsi que jusqu'à présent on n'a pas réalisé le rêve d'égalité préconisé par le texte inspirateur de la Révolution française.

Afin d'être plus clair sur la notion d'égalité devant la loi au Brésil, il est judicieux de faire l'exercice de comparer deux affaires récentes dont l'objet était le combat contre la corruption. On prendra comme base de comparaison l'affaire Lava-jato (2014) et l'opération « Furacão » ou Ouragan (2007). Cette dernière enquête a ciblé la corruption au sein de la fonction publique (juges, procureurs, policiers et hommes

d'affaires du secteur de jeux d'hasard et du spectacle). Cependant, on constatera que les résultats des deux enquêtes ne sont pas tout à fait similaires.

L'opération « furacão » (Coelho, 2016), qui a révélé un réseau de corruption autour de la vente de décisions judiciaires au bénéfice des propriétaires de casinos et de machines à sous (les parrains du carnaval carioca), n'a pas encore été jugée en deuxième instance. L'opération qui a bouleversé la société carioca⁸⁶ en 2007 reste entravée dans les tribunaux supérieurs, même après une instruction efficiente et rapide en première instance qui a abouti à la condamnation des accusés sans privilège de juridiction à plus de 40 ans de prison. Les juges, procureurs et d'autres personnalités protégées par le privilège de juridiction attendent tranquillement leurs sentences depuis plus de 10 ans.

Il est évident que le choix stratégique concernant la façon de conduire l'affaire Lava-Jato a permis une instruction rapide, résultant dans la confirmation de la condamnation des accusés par les tribunaux supérieurs. En moins de quatre ans, les accusés ont été jugés en deuxième instance. Cette conduction exceptionnelle de cette affaire s'explique par a) le recours tout au long de la procédure à la publicité des actes judiciaires. Cela a créé la pression médiatique et publique nécessaires pour que l'affaire ne soit oubliée dans les couloirs et cabinets de la Justice et b) par le contournement (par le changement de la jurisprudence) des blocages imposés par le privilège de juridiction qui a toujours mis les bâtons dans les roues des procédures judiciaires.

Le manque de pression publique et médiatique ainsi que l'usage du privilège de juridiction dont bénéficiaient certaines cibles ont empêché l'opération « Furacão », ainsi que beaucoup d'autres, d'avoir le même sort que l'opération Lava-Jato. La Justice brésilienne fonctionne, hélas, en utilisant deux poids et deux mesures.

Concrètement, un des moments le plus important et qui laisse une contribution inestimable dans l'effort d'améliorer le système judiciaire, surtout appliqué aux affaires

⁸⁶ « Carioca » est l'adjectif utilisé ceux qui sont d'origine de l'État de Rio de Janeiro

contre les élites délinquantes a été la demande du Juge Sérgio Moro auprès de la Cour Suprême Fédérale (STF) à propos de la répartition du procès entre ceux qui étaient protégés par le privilège de juridiction et ceux qui n'étaient pas.

La défense des accusés venait d'obtenir auprès du STF une décision qui obligeait l'interruption de l'affaire et la mise en liberté des personnes détenues provisoirement en fonction de la participation des personnes protégées par le privilège de juridiction, en l'occurrence le député fédéral André Vargas, du Parti des Travailleurs. Dès que Sérgio Moro a reçu la communication du STF déterminant l'arrêt du procès, il se mit à rédiger une demande d'éclaircissements concernant la portée de la décision. Ce genre de demande n'avait jamais été faite par un juge de première instance en raison de la hiérarchie entre les instances judiciaires. Malgré le risque, le juge Moro a rédigé habilement cette lettre officielle par laquelle il demande des précisions sur les cas et les accusés visés par la décision afin d'éviter une interprétation qui ne serait pas en accord avec la décision en question.

« Je soussigne cette lettre officielle, en sollicitant, respectueusement, des précisions sur la portée de cette décision, une fois que n'ont pas été dénommés les accusés qui doivent être mis en liberté et les procédures qui doivent être envoyées au STF [...] Ainsi, respectueusement, j'interroge Votre Excellence si les cas de trafic de drogues et blanchiment doivent être transférés également au STF et si les accusés impliqués doivent aussi être relâchés [...] L'objective étant de éclaircir la portée totale de cette décision communiquée à ce magistrat, afin d'éviter que les procès, l'ordre publique et l'application de la loi soient mis à risque en fonction d'une interprétation éventuellement équivoquée de ma part. Évidemment, une fois précisé que tous les procédures doivent être envoyées et tous les accusés relâchés, la décision sera appliquée immédiatement ».(Netto, 2016, p. 53)

En faisant ainsi, Sérgio Moro a encore une fois essayé de mettre à l'ordre du jour la question du privilège de juridiction. Il a mis habilement le STF dans la responsabilité de trancher sur la protection juridique qui a longtemps bénéficié

directement aux hommes politiques corrompus, mais aussi tous ceux avec qui ils étaient en relation de façon directe ou indirecte. Le juge était conscient qu'il n'y avait pas beaucoup de chance que le STF fasse machine arrière sur cette décision. Les avocats de défense ont ironisé sur sa demande : « Uniquement le juge n'a pas compris que la décision se dirigeait à l'égard de tous les accusés. Même mon stagiaire l'a comprise » (Netto, 2016, p. 53).

La demande de Sérgio Moro a été acceptée par le STF le 10/06/2014. Cette décision a fait renaître une discussion politique qui avait été oubliée par manque d'intérêt des parlementaires. Les hommes politiques n'étant pas encore prêts pour la réforme du système de privilège de juridiction, la Cour Suprême a décidé seulement de restreindre l'usage de l'instrument au travers duquel les corrompus ont toujours échappé à la Justice. Cette décision a permis au juge Moro de passer des accords de collaboration avec les repentis (on reviendra sur ce point plus tard) qui ont révélé les détails de l'organisation criminelle qui a détourné plus de 10 milliards d'euros.

Désormais, le privilège de juridiction accordé aux députés fédéraux et sénateurs est applicable uniquement lorsque les faits objets d'accusation ont été commis durant le mandat en vigueur. Par conséquent, tous les procès dont les faits datent d'avant l'investiture parlementaire ou comme membre du gouvernement et qui s'empilaient dans les bureaux des tribunaux supérieurs seront envoyés aux juges de première instance afin de permettre un jugement plus rapide et d'empêcher la prescription des infractions pénales.

Malgré ces améliorations, un des procureurs de la République en charge de l'accusation dans l'affaire Lava-Jato, Carlos Fernando dos Santos Lima, a récemment annoncé sa retraite. Dans une interview, datée du 31/07/2018, il a affirmé : « le problème le plus grave est le privilège de juridiction ». Après le départ du Procureur Général de la République (PGR), Rodrigo Janot, (à la fin de son mandat⁸⁷), les

⁸⁷ Au Brésil, le procureur général est choisi par le président de la République entre trois noms indiqués dans une liste votée par les procureurs de la République dans tout le territoire national. Le procureur général est nommé pour un mandat de 2 ans qui peut être renouvelé par le président de la République encore pour 2 ans

délations en attente d'homologation s'empilent dans le cabinet de la nouvelle PGR. Selon Carlos Lima, si le rythme précédent de la Lava-Jato n'était pas repris la prescription pénale pourrait empêcher le jugement de nombreuses affaires. Ce dysfonctionnement qui entraîne la morosité de la Justice brésilienne est un problème clé de la lutte contre la corruption auquel font face également des nombreux pays, riches ou pauvres.

En Europe, les privilèges de juridiction entravent également le fonctionnement de la Justice. En France, en 2012, cette même question sur les privilèges de juridiction a pris le devant de la scène au terme du procès contre l'ancienne ministre de Nicolas Sarkozy, Christine Lagarde. À l'époque le président récemment élu, François Hollande, avait créé une Commission de rénovation de la déontologie de la vie publique, connue comme « commission Jospin », afin de proposer une réforme de la vie publique. Parmi les thèmes discutés, l'étude sur la suppression des privilèges de juridiction des ministres. La commission a rendu son rapport le 9 novembre 2012 avec des propositions pour réduire le cumul de mandats et les conflits d'intérêts. Néanmoins, la question de la suppression des privilèges reste encore en attente d'une révision constitutionnelle qui a été proposée par le Président Emmanuel Macron.

Le succès partiel de la Commission Jospin ainsi que la résistance du Congrès brésilien à réformer les statuts dérogatoires de certains hommes politiques révèlent la difficulté de mettre fin aux privilèges qui entravent le bon déroulement de la Justice. La résistance des élites délinquantes reste un problème en Europe comme au Brésil.

3.3.3. L'instrument juridique de la collaboration judiciaire : aveux et rémission de peine

L'opération Lava-Jato n'aurait pas eu ce résultat si la loi ne prévoyait pas les accords entre la Justice et les personnes ayant participé à des crimes de corruption. La loi n° 12 s'est avérée un instrument fondamental dans l'obtention des preuves irréfutables sans lesquelles les condamnations ne seraient pas prononcées. Les actes de corruption de manière générale sont commis par des gens qui ont une très bonne connaissance de la loi et des mesures de protection contre les techniques

d'investigation. Normalement, les écoutes téléphoniques et les mandats de perquisition ne sont pas utiles s'ils ne sont pas conduits en fonction des aveux recueillis en amont lors des accords de délation. Suite aux renseignements donnés par des personnes ayant participé au réseau criminel, les preuves récoltées sont de l'or pour les enquêteurs et les magistrats.

Pendant l'opération Lava-Jato 163 accords de délation et 11 accords de dédommagement ont été signés avec les entreprises du BTP mises en examen ont été signés. Parmi les repentis, plusieurs ex-ministres, ex-députés, un sénateur et les plus puissants hommes d'affaires brésiliens. Ils ont tous préféré révéler le fonctionnement de l'organisation et fournir les preuves de leurs actes criminels en contrepartie d'une remise de peine. Pour les brésiliens, les accords se sont traduits dans le recouvrement de trois milliards d'euros et la mise en examen de 289 personnes, 16 sociétés et un parti politique.

Faire progresser le cadre juridique permettant une lutte efficace contre la corruption s'avère une des grandes barrières dans les pays en développement, mais aussi dans les pays développés. Même si tous les pays européens ont adopté ce type de dispositif, son application doit faire l'objet d'un suivi de la part des organes de contrôle d'activité judiciaire ainsi que de la part des ONG. En guise d'exemple, en France, la loi Perben II, du 9 mars 2004, a aussi créé le statut de « collaborateurs de la justice ». Cependant, le manque d'engagement n'a permis que cette loi soit opérationnelle qu'en 2014.

Dans le prologue du livre de Michel Hunault, *La lutte contre la corruption, le blanchiment et la fraude fiscale*⁸⁸, l'ancienne garde des Sceaux et ministre de la Justice, Christiane Taubira, faisait l'éloge de cet instrument juridique :

« Un statut des repentis avait été prévu par la loi du 9 mars 2004 créant le JIRS, mais il n'avait jamais vu le jour, le décret d'application n'ayant été ni rédigé ni publié.

⁸⁸ Hunault Michel, *La lutte contre la corruption, le blanchiment et la fraude fiscale*, 2017, Sciences Po Les Presses.

Ce fut chose faite en 2014, et le recours à ces collaborateurs de justice s'effectue sous contrôle d'une Commission nationale créée par le décret de 2014 ».

Néanmoins, un article du journal *Le monde*, du 19/04/2018, intitulé *Une hypocrisie française : le statut du repentis*, met en exergue les dysfonctionnements de cette loi. Le journaliste Jacques Follorou a révélé que ce dispositif de la loi Perben II n'a bénéficié qu'à deux personnes jusqu'à présent. Déjà, aucune affaire de corruption n'est rentrée dans les statistiques concernant ce dispositif, qui s'applique presque exclusivement aux affaires liées à la mafia et au grand banditisme, laissant les criminels en col blanc passer à côté. La nouvelle loi de moralisation de la vie publique proposée par le gouvernement Macron au début de son quinquennat essaie avec difficulté d'inscrire noir sur blanc l'application de ce dispositif aux affaires dites de col blanc et corruption, comme par exemple, le trafic d'influence. En février 2018, Bruno Sturlèse, président de la Commission nationale de la protection et de réinsertion des repentis a adressé un courrier aux ministres de la Justice et de l'Intérieur signalant : « Si cet outil importé des États-Unis et d'Italie peut s'avérer redoutablement efficace, les textes actuels sont "un frein puissant" à sa généralisation en France.

4. Est-ce qu'il y a une plus-value dans le fait d'avoir un cadre supranational dans la lutte contre la corruption ?

L'État de désarroi dans lequel se trouvent les pays sud-américains concernant la menace insidieuse qui est la corruption pousse à une réflexion sur la nécessité d'une lutte collective de niveau supranational contre ce phénomène. L'affaire Lava-Jato a révélé un réseau de corruption qui dépassait les frontières. Plusieurs pays ont été impliqués, comme la Colombie, le Pérou, le Venezuela, entre autres.

L'exemple des organes ayant la responsabilité sur cette matière au sein des organisations européennes, comme le Conseil de l'Europe et l'Union Européenne (UE), s'avèrent très utile à la fois comme une proposition de modèle pour les institutions de l'Amérique du Sud (UNASUR et MERCOSUR), mais aussi comme source d'informations dans la lutte contre la corruption.

Dans cette partie, on se concentrera à identifier le modèle institutionnel adopté par le Conseil d'Europe et par l'UE pour mener cette mission de combat contre la corruption. Surtout, il importe d'évaluer la valeur ajoutée créée par l'action de ces deux institutions dans la lutte contre la corruption, afin de proposer ou exclure une piste d'action associant le renforcement des instances supranationales sud-américaines.

4.1. Conseil d'Europe – le GRECO

D'après Karimov⁸⁹, après l'élargissement vers l'Est, les préoccupations et les missions de cette institution ont évoluées. Au début, après la Seconde Guerre Mondiale la préoccupation principale portait sur la défense de Droits de l'Homme, avec l'adoption de la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales. Entre les années 1950 et 1960, les activités du Conseil se sont élargies et diversifiées dans d'autres domaines : social, culturel, santé, éducation, circulation de personnes, marché du travail et protection de réfugiés, aboutissant, par exemple, à la Convention culturelle européenne de 1954 ou la Charte Sociale européenne de 1961. Suite à l'effondrement du bloc communiste en 1989, le Conseil a renforcé son rôle de garant de la démocratie en aidant les jeunes démocraties à se reconstruire. Avec cette nouvelle mission, des nouveaux champs d'action se sont présentés, comme la lutte contre la criminalité transnationale, la migration clandestine, la prévention des délits informatiques, la lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption.

À la fin des années 1990 et au début des années 2000, les sondages montraient que les citoyens européens manquaient de confiance à l'égard des institutions et des mécanismes politiques européens. À l'époque où les organisations internationales avaient du mal à utiliser le mot « corruption », en le remplaçant par le mot « *C word*⁹⁰»,

⁸⁹ KARIMOV, INAM, « Le Rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe », Droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

⁹⁰ La corruption avait été jusqu'à ce moment-là un sujet tabou pour la Banque mondiale. Quelques auteurs indiquent même que le mot « corruption » n'apparaît pas dans le lexique officiel employé par la Banque mondiale dans ses documents officiels avant 1995. Le « C word » était utilisé à la place lorsqu'il était nécessaire de désigner cette pratique considérée essentiellement comme un facteur culturel inhérent à certains pays (Abromovici, 2000).

ce sujet passe à intégrer petit-à-petit l'agenda de ces institutions qui vont désormais s'intéresser au problème.

À partir de la fin des années 1990, les organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe, l'Organisation des Nations Unies (ONU), la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire International (FMI) et l'Organisation de Coopération et le Développement Économique (OCDE), vont adopter des nombreux instruments juridiques⁹¹ afin de prévenir et réprimer la corruption.

Pour sa part, le Conseil de l'Europe s'est concentré sur une approche multidisciplinaire qui consiste jusqu'à présent à traiter la corruption sous l'angle du droit pénal, civil et administratif, mais aussi dans le cadre de la prévention et de la répression basé sur la Résolution (97) 24 qui porte sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption. Concrètement, cette approche comprend trois volets qui sont étroitement liés : l'élaboration de normes et standards européens, l'instauration d'un suivi pour veiller au respect de ces normes et une aide ciblée apportée aux pays et aux régions dans le cadre de programmes de coopération technique.

Pour faire face à ce nouveau défi, le Conseil de l'Europe a élaboré un certain nombre d'instruments juridiques aux aspects multiples qui traitent des sujets comme l'incrimination de faits de corruption dans les secteurs public et privé, la responsabilité et le dédommagement dans les affaires de corruption, la conduite à tenir des agents publics et le financement des partis politiques. Ces instruments ont pour objectif d'améliorer la capacité des États à lutter contre la corruption tant au niveau national qu'international. Le suivi du respect de ces normes a été confié au Groupe d'États contre la Corruption, ci-après GRECO.

La Résolution (97) 24 figures comme pilier du cadre juridique sur lequel s'appuie l'activité du GRECO. Elle porte sur les vingt principes directeurs de la lutte contre la corruption. Cette résolution vise la lutte contre la corruption dans toutes ces formes et

⁹¹. Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (OCDE 1997) ;
. Résolution (97) 24 portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (Conseil de l'Europe 1997)
. Convention pénale et civile sur la corruption (Conseil de l'Europe 1999)
. Convention de l'ONU contre la Corruption (2004)

les Conventions pénale et civile sur la corruption (STE 173) en découlent. Il revient au GRECO le suivi de cette résolution.

Selon le règlement du Conseil de l'Europe le GRECO s'organise :

« Le fonctionnement du GRECO est régi par son Statut et son Règlement intérieur. Chaque État membre désigne deux représentants au maximum qui participent aux réunions plénières du GRECO et jouissent du droit de vote. Chaque membre fournit également au GRECO une liste d'experts disposés à participer aux évaluations du GRECO. D'autres organes du Conseil de l'Europe peuvent également désigner des représentants (par exemple l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe). Le GRECO a accordé le statut d'observateur à l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et les Nations Unies – représentées par l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime). Le GRECO élit son Président, son Vice-Président et les membres de son Bureau qui jouent un rôle important dans l'établissement du programme d'activités du GRECO et dans le suivi des procédures d'évaluation.

Le Comité Statutaire du GRECO est composé des représentants au Comité des Ministres des États membres qui ont adhéré au GRECO ainsi que des représentants désignés spécifiquement à cet effet par les autres membres du GRECO. L'adoption du budget du GRECO relève de sa compétence. Le Comité Statutaire peut également faire des déclarations publiques s'il considère que les mesures prises par un membre sont insuffisantes concernant la mise en œuvre des recommandations qui lui ont été adressées⁹² ».

Effectivement, le volet suivi/contrôle de l'application des instruments juridiques contraignants et des engagements tenus par les pays auprès de la communauté européenne et internationale est une des armes se révélant la plus performantes. Le suivi des conventions et résolution s'avère doublement utile.

Le mécanisme de suivi établie par le Conseil de l'Europe et mis en œuvre par le Greco s'avère un moyen de forte pression extérieure pour faire fonctionner la machine bureaucratique des pays membres et se révèle une arme contre les forces

⁹² Disponible sur : <https://www.coe.int/fr/web/greco/about-greco/how-does-greco-work>

étatiques qui ne souhaiteraient pas mettre cette problématique sur l'agenda, en les obligeant à attaquer le cœur des rouages de la corruption à leurs intérieurs. L'approche adoptée par le GRECO s'appuie également sur le « street level bureaucracy », une fois que lors des visites de terrain les spécialistes du GRECO vont à l'encontre des acteurs institutionnels pour faire remonter les difficultés opérationnelles impactant la mise en œuvre des principes et recommandations en matière de lutte contre la corruption.

Deuxièmement, les rapports produits par GRECO se révèlent une source importante d'information impartiale aux États membres, mais aussi aux organismes internationaux, ONG et chercheurs qui s'intéressent au sujet de la corruption. L'analyse des rapports ainsi que des réponses des pays évaluées révèlent les déviations du système, mais aussi les réactions étatiques, leurs résistances et leurs résultats.

Un cycle d'évaluation réalisé par le GRECO se compose de la collecte d'informations à l'aide d'un/des questionnaire(s), ainsi que des visites dans le pays membres qui permettent aux équipes d'évaluation de demander des informations complémentaires par le biais d'entretiens avec les principaux acteurs nationaux de haut niveau et d'élaborer des rapports d'évaluation. Ces rapports, qui sont examinés et adoptés par le GRECO, contiennent des recommandations à l'intention des pays évalués afin qu'ils appliquent de la manière la plus satisfaisante possible les dispositions considérées. De plus, le GRECO recommande que les rapports d'évaluation soient traduits et publiés pour que les citoyens des pays évalués prennent connaissance du rapport. L'État membre évalué a l'opportunité de répondre aux recommandations, en expliquant les mesures adoptées pour pallier les dysfonctionnements identifiés ou les raisons pour lesquelles cet État membre ne compte pas réagir aux recommandations. Les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations sont ultérieurement évaluées par le GRECO dans le cadre d'une procédure de conformité distincte.

A ce jour, le GRECO a déjà lancé cinq cycles d'évaluation portant sur certaines dispositions inscrites dans les Vingt principes directeurs (et sur les dispositions connexes de la Convention pénale sur la corruption). Cette étude n'a pour objectif de dresser un état des lieux de la corruption en Europe ni des outils à disposition des

pays membres pour y faire face. Cependant, lorsqu'on évalue la plus-value des organismes supranationaux dans la lutte contre la corruption, il est nécessaire d'évaluer les mécanismes adoptés au service des pays membres. Il importe encore une fois de préciser qu'une comparaison élargie sur le phénomène de la corruption entre le Brésil et les pays européens ne s'avère pas pertinente (Glaeser et Saks⁹³, 2004, p.2) du fait des grandes différences de cultures, économiques, politiques et sociales.

Ainsi, sur la base des rapports d'évaluation des pays membres réalisés par le GRECO, on va essayer d'identifier la valeur ajoutée et les limitations de cette instance d'action en examinant le mécanisme d'évaluation sur des thématiques communes au Brésil et à certains pays européens, ainsi qu'en identifiant le rapport de force entre l'équipe d'évaluation et les pays évalués. On analysera la qualité des rapports d'évaluation, la pertinence des recommandations et, finalement, la volonté politique et le respect de la part des pays membres et fonction des rapports de mise en conformité.

	Pays évalués	Quantité de recommandations	Recommandations traitées à la fin du cycle	Pourcentage de recommandations mise en œuvre de façon satisfaisante ou partielle
1er Cycle d'Évaluation GRECO 2002	Allemagne	6	6	100,00%
	France	10	10	100,00%
	Roumanie	13	13	100,00%
	Italie ⁹⁴	0	0	0%

⁹³ Edward L. Glaeser et Raven E. Saks, *Corruption in America*, 2004, Cambridge, <https://www.nber.org/papers/w10821.pdf>

⁹⁴ L'Italie n'a pas été évalué lors du 1^{er}, car elle n'était pas encore membre. Cependant, le GRECO a procédé l'évaluation des thèmes du cycle 1 et 2 conjointement lors du 2^{ème} Cycle.

2ème Cycle d'Évaluation GRECO 2004	Allemagne	6	6	100,00%
	France	6	6	100,00%
	Roumanie	15	15	100,00%
	Italie	22	20	90,91%
3ème Cycle d'Évaluation GRECO 2007	Allemagne	20	17	85,00%
	France	17	17	100,00%
	Roumanie	20	18	90,00%
	Italie	16	15	93,75%
4ème Cycle d'Évaluation GRECO 2007	Allemagne	8	5	62,50%
	France	11	7	63,64%
	Roumanie	13	7	53,85%
	Italie	12		0,00%

Tableau 1 : Statistique sur la quantité de recommandations réalisées par l'EEG et la quantité de recommandations traitées de manière « satisfaisante » ou « partiellement satisfaisante » par les pays membres.

D'après Karimov⁹⁵ (2013) les recommandations du Greco jouent un rôle capital dans le développement de l'arsenal du Conseil de l'Europe contre la corruption :

« [...] les conventions sont des instruments efficaces et peuvent à première vue présenter des atouts par rapport aux recommandations. En effet, elles sont plus précises et lient les États membres par leur force obligatoire. Cependant, si la technique conventionnelle possède des avantages du fait de sa précision et de sa force juridique, elle peut dans certains cas se révéler inefficace dans la voie de réglementation d'une question. Les recommandations, malgré leur absence de force contraignante, peuvent présenter des avantages par rapport à la technique conventionnelle et sont, dans certains cas, considérées comme plus efficaces que

⁹⁵ KARIMOV, INAM, op. cit, Droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

cette dernière, ce qui incite alors les institutions du Conseil à avoir recours à ce mode de réglementation plutôt qu'à la technique conventionnelle. C'est pourquoi le Conseil, pour réaliser ses buts, a recours tant à la technique de la convention qu'aux recommandations, en fonction des circonstances de leurs interventions. L'arsenal des instruments de lutte contre la corruption se trouve également complété par les standards développés par le GRECO⁹⁶[...] ».

La montée des nationalismes et le repli de certains pays européens face aux menaces provenant de la mondialisation défavorisent l'action des institutions supranationales. La crise migratoire, le manque de compétitivité des pays européens face à la montée des nouvelles puissances asiatiques donnent des arguments aux eurosceptiques. Malgré la complexité du champ européen, le Conseil de l'Europe, par le biais du GRECO, semble être en mesure de faire avancer la lutte contre la corruption puisque cet organe possède une structure bureaucratique non-partisane, formée par des fonctionnaires-experts dans la matière, afin de contrebalancer les pouvoirs politiques nationaux qui n'auraient pas l'intérêt que le système qui protège les élites soit réformé.

L'équipe du GRECO qui a réalisé des évaluations sur des sujets sensibles comme les immunités d'enquête, le financement et la transparence de la vie publique (partis politiques et campagnes électorales), l'indépendance de la justice, la corruption au sein de l'activité parlementaire et judiciaire semble ne pas être intimidée par le poids politique de certains grands pays comme le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne lors de l'adoption des recommandations dures qui mettent à nu certains dysfonctionnements qui favorisent la corruption.

⁹⁶ La Finlande a modifié sa loi sur les partis politiques en 2010, en tenant compte de l'ensemble des recommandations formulées par le GRECO. Avant cela, le pays ne disposait que d'une réglementation limitée sur le financement des partis. Le nouveau cadre juridique vise à la transparence du financement des candidats aux élections, des partis politiques et des autres entités affiliées aux partis politiques. Si elle est appliquée comme prévu, la loi devrait considérablement améliorer la transparence du financement politique. Le GRECO estime que la Finlande pourrait servir d'exemple à d'autres pays. (Rapport Commission Européenne, 2014)

D'après l'analyse du tableau 1, ci-dessus, on s'aperçoit de l'efficacité quantitative de l'action du GRECO, une fois que les recommandations ont été suivies presque à 100% par les pays membres, malgré le fait qu'elles ne soient pas contraignantes. Le dernier cycle d'évaluation n'étant pas encore conclu affiche un taux de réussite moindre par rapport aux cycles précédents.

4.2. Les recommandations du GRECO qui pourrait renforcer la lutte contre la corruption au Brésil⁹⁷

En général, plusieurs recommandations adressées aux pays membres du Conseil de l'Europe seraient pertinentes pour le Brésil et les pays de l'Amérique Latine en générale. Principalement, les justifications et recommandations concernant la levée des immunités, les règles de transparence et comptabilité du financement de la vie publique, la coordination entre les instances de contrôle et de répression, l'indépendance et l'impartialité de la justice, le renforcement d'une bureaucratie professionnelle comme un rempart contre les déviances du système. Parmi ces mesures, on peut souligner :

- . La mise en place d'un groupe de réflexion (réunions interservices régulières etc.), en vue notamment de conduire des recherches et d'élaborer une stratégie globale contre les formes complexes de délinquance, dont la corruption. Les corps d'inspection, tels que la Cour des Comptes ou l'IGF pourraient utilement être associées ;

- . Assouplissement des cadres juridiques (les privilèges de juridiction) afin de permettre que les parlementaires et membres du gouvernement fassent l'objet d'enquêtes judiciaires concernant des infractions au code pénal commise avant, pendant ou après les mandats électoraux ou la participation dans des postes protégés au sein du gouvernement.

- . Adoption des directives/lois établissent des règles permettant les levées d'immunités ;

⁹⁷ Recommandations retirées des rapports d'évaluation lors des cinq cycles déjà réalisés

. Revoir la procédure d'enquête applicable aux infractions graves, dont celles liées à la corruption, en supprimant de la procédure pénale les mesures ayant comme seul but le retardement du procès et la prescription de l'infraction ;

. Prise des mesures pour améliorer la spécialisation des juges et les moyens humains/en expertise dans le domaine des infractions complexes, telles que la corruption ;

. Renforcement des moyens (matériels, personnels, d'accès aux informations et autres) mis à la disposition des juges et procureurs afin d'assurer leur indépendance fonctionnelle effective ;

. Sensibilisation des fonctionnaires à propos de l'obligation de dénonciation des infractions pénales qui leur est faite, en les rendant attentifs aux mécanismes et procédures en place pour s'acquitter de cette obligation ;

. Mise en place d'un travail de sensibilisation et de réflexion quant aux risques et au traitement de la corruption dans le cadre du « système de contrôle interne » ;

. Évaluer les besoins des Inspection Générales (IGF) dans la perspective du bon accomplissement de ses fonctions, et ajuster ses moyens en conséquence. Au Brésil, cela impliquerait de renforcer les moyens de la CGU et des Tribunaux de Comptes (national et régionaux);

. Interdiction des dons anonymes, y compris par le biais des cagnottes sur Internet, et des personnes morales (sauf les financements venant des propres partis politiques) afin de financer la vie publique ;

. Établissement d'un plafond relativement bas pour les dons, au-dessus duquel tous les dons doivent être déclarés, enregistrés et mis à disposition pour d'éventuelles consultations publiques ;

. Création d'un système supranational au niveau régional (UNASUR, MERCOSUR, OEA, etc.) d'évaluation et de suivi afin de faire une pression collective et impartiale pour que les pays se développent davantage dans la lutte contre la corruption. En plus, pour que la région un cadre juridique commun ou des directives supranationales régissant la matière.

4.3. L'Union Européenne (UE)

D'après Zanin⁹⁸ (2016), l'Union Européenne mène une lutte contre la corruption à deux vitesses dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice depuis l'adoption du traité de Lisbonne. Le marché unique et le libre espace de circulation des personnes soulèvent la nécessité des instruments spécifiques en faveur de la lutte contre la criminalité transnationale et la corruption. Cependant, les états-membres semblent réticents à adopter un droit pénal européen au détriment des prérogatives régaliennes et de leurs souverainetés.

Le projet d'un espace pénal européen qui est apparu avec le traité de Maastricht et le troisième pilier relatif à la coopération policière et judiciaire en matière pénale a permis à l'UE de se doter des armes contre la corruption, malgré le scepticisme général :

. En 1976, le protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers qui a adopté l'incrimination de la corruption active et passive de fonctionnaires nationaux et communautaires ;

. En 1997, la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant les fonctionnaires des États membres de l'Union Européenne. Cette convention a un périmètre beaucoup plus large par rapport le protocole de 1976 ;

. En 2003, la décision-cadre 2003/568/JAI relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé. Cette décision s'inscrit déjà dans le cadre du traité d'Amsterdam qui va créer l'espace de liberté, de sécurité et de justice ;

. En 2007, le traité de Lisbonne change l'organisation des politiques de l'Union européenne d'une approche par pilier et intergouvernementale, pour une approche-communautaire en matière pénale.

⁹⁸ Hadrien Zanin. La lutte contre la corruption au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au moyen du droit pénal. Droit. Université Paris-Saclay, 2016.

Malgré cet arsenal juridique, l'Union européenne peine à communautariser le droit pénal et la lutte contre la corruption. L'Union reste en la matière à mi-chemin entre la coopération et l'intégration. Ainsi, la lutte contre la corruption comme politique publique dans les organismes supranationaux européens se restreint aux limitations du choix d'insérer cette lutte dans le cadre du droit souple ; c'est-à-dire, dans un cadre moins contraignant dont la plus-value apportée aux États-membres se limite à l'harmonisation des cadres juridiques nationaux ou les recommandations des organismes de suivi. Toutefois, Zanin⁹⁹ (2016), dans une étude prospective, affirme que l'UE pourrait se confirmer comme l'instance idéale pour le pilotage de la lutte contre la corruption en Europe, à condition que l'incrimination d'un « eurocrime » de corruption soit adoptée.

Comme on l'a déjà dit dans cette étude, les solutions contre la corruption doivent prendre en compte des aspects particuliers à chaque État. Cela ne permet pas que les instances supranationales puissent avoir une réponse standardisée ou une solution universelle. L'apport précieux offert par ces entités s'inscrit dans la production des études sur une série de facteurs clés à chaque État membre, passant en revue les points forts mais surtout les lacunes, en les recommandant des solutions adaptées. Il est néanmoins dans l'intérêt commun de l'Union de veiller à ce que tous les États membres se dotent des politiques anticorruption efficaces, tout en respectant leurs souverainetés. C'est dans cet esprit que la Commission de l'UE a produit deux rapports (2011 et 2014) sur l'état de la lutte contre la corruption en Europe. Il est utile de préciser que la Commission s'inspire également des rapports rédigés par le GRECO dans le cadre du Conseil de l'Europe. Cela permet d'affirmer qu'il existe une cohérence des politiques publiques proposées dans les deux arènes européennes (Union et Conseil).

Ci-après, un extrait du rapport 2014 de la Commission où on constate deux préoccupations : d'une part, l'intérêt à traiter le sujet sans "froisser" les États membres

⁹⁹ Idem

; et d'autre part, la recherche d'alignement avec le Conseil, notamment avec le GRECO :

« Les éléments méritant une plus grande attention, signalés dans chaque chapitre national, reflètent les efforts de la Commission pour trouver des mesures susceptibles d'apporter une valeur ajoutée à la résolution de problèmes clés en suspens concernant la prévention et la lutte contre la corruption. Ces mesures sont adaptées au contexte et aux besoins de chaque pays ; elles sont concrètes et ciblées sans être trop détaillées, et visent à obtenir des changements tangibles sur le terrain. Lorsque c'est pertinent, le rapport s'inspire en les étayant des recommandations précédemment formulées dans le cadre d'autres mécanismes d'information sur la corruption (notamment au sein du groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe — GRECO — et de l'OCDE), dont certaines n'ont pas encore été suivies par les États membres ».

Également à ce que l'on a identifié lors des analyses de l'équipe d'évaluation du GRECO, la Commission Européenne a reconnu que certains dysfonctionnements sont communs à tous les États membres. À ce propos, on ajouterait que ces déviations sont communes à tous les pays. À savoir :

- a) Les analyses par pays montrent que les marchés publics constituent un domaine particulièrement exposé à la corruption dans les États membres, en raison de l'insuffisance des mécanismes de contrôle et de la gestion des risques ;*
- b) La faible responsabilisation des élites politiques donne l'impression d'une quasi-impunité ;*
- c) Dans certains États membres, la politisation du recrutement pour l'encadrement intermédiaire et les postes subalternes dans l'administration publique, que ce soit au niveau central ou au niveau régional/local, a été pointée du doigt comme étant source de graves problèmes. Ces pratiques augmentent la tendance à la corruption, accentuent le risque de conflits d'intérêts, affaiblissent les mécanismes de contrôle et sapent la crédibilité de l'ensemble de la fonction publique.*

- d) *Responsabilité des élus en cas de corruption. L'une des difficultés essentielles auxquelles sont confrontées les politiques anticorruption est l'absence, au niveau de l'UE, d'une définition harmonisée de « l'agent public » qui engloberait les élus. La Commission a présenté, en 2012, une proposition de directive relative à la protection assurée par le droit pénal contre la fraude et autres délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, qui contient une définition de la notion « d'agent public » comprenant les personnes investies d'un mandat législatif. Il ressort des négociations au sein du Conseil et du Parlement européen sur la proposition de directive que les deux institutions ne soutiennent pas la définition proposée, qui vise à criminaliser les actes de corruption commis par des élus. Pourtant, la Commission est convaincue que, pour parvenir à une approche commune au sein de l'UE, une harmonisation claire de la responsabilité pénale des élus pour les délits de corruption est nécessaire ;*
- e) *Financement des partis politiques. L'un des éléments relevant d'un contexte plus général qui, comme l'expérience l'a montré, a une incidence sur la corruption est le financement des partis politiques.*
- f) *Il y a lieu de noter que des obstacles d'ordre procédural peuvent fréquemment entraver les enquêtes sur des affaires de corruption dans certains États membres. Il s'agit, par exemple, de dispositions excessives ou peu claires sur la levée des immunités, ou d'une mauvaise application de ces dispositions, de délais de prescription qui empêchent l'achèvement d'affaires complexes, surtout lorsqu'ils s'ajoutent à des procédures très longues ou à des règles trop rigides en matière d'accès aux informations bancaires, qui font obstruction aux enquêtes financières et à la coopération transfrontière.*

Au-delà des dysfonctionnements identifiés par la Commission, la valeur ajoutée de son rapport s'inscrit également dans les recommandations sur différents aspects. Ci-après, on a sélectionné des recommandations qui seraient pertinentes dans le but d'améliorer la prévention dans le cadre de la corruption systémique révélée par l'affaire Lava-Jato :

- a) *Renforcer la prévention et les mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration publique.*
- b) *L'efficacité des agences anticorruption. Parmi les facteurs qui influent sur leur réussite (temporaire ou à long terme), on peut citer les garanties d'indépendance et l'absence d'ingérence du pouvoir politique, la sélection et la promotion du personnel fondées sur le mérite, une collaboration pluridisciplinaire entre les équipes opérationnelles et avec d'autres institutions, l'accès rapide aux bases de données et aux renseignements, et l'allocation des ressources et compétences nécessaires.*
- c) *L'efficacité des politiques anticorruption menées dans certains États membres est due, en partie, à une tradition d'ouverture, de transparence et de publication des documents.*
- d) *La protection des lanceurs d'alerte et la réglementation du lobbying ;*

Depuis les années 1990¹⁰⁰, le cadre européen a été aussi privilégié par l'action des magistrats financiers qui l'ont choisi comme champ de bataille pour faire avancer la lutte contre la criminalité en col blanc. En 2012, les magistrats reviennent à la charge en dénonçant l'abandon de la lutte contre la grande délinquance financière. D'après Lascoumes, ces mouvements de pression ont eu comme résultat la création des pôles financiers au sein des parquets nationaux ainsi que les instruments de coopération comme la création de magistrats de liaison entre les États membres, la création d'Eurojust comme organe de coopération, et d'un mandat d'arrêt européen. Selon lui, *« ces instruments doivent faciliter les capacités opérationnelles des systèmes judiciaires des États membres. La poursuite du terrorisme et de la criminalité organisée est donnée comme une priorité, mais la corruption et la délinquance d'affaire internationalisée sont aussi des enjeux mis en avant. Enfin, le projet de création d'un Parquet européen qui serait le développement d'Eurojust est toujours en cours.*

A l'instar du Conseil de l'Europe, l'Union Européenne présente légalement des limites. Les organismes supranationaux sont indéniablement importants pour tracer

¹⁰⁰ Appel de Genève

une feuille de route dans le cadre de la lutte contre la corruption. Cependant, la responsabilité de mettre en œuvre les principes et recommandations des organes non-étatiques revient aux États et à eux seuls. Une Europe des fédérations est encore loin de se constituer. Les États membres devront faire face à leurs propres problèmes, sachant qu'ils pourront compter sur des structures ayant développé une expertise qui peut s'avérer extrêmement utile si les gouvernements nationaux prennent réellement cet enjeu au sérieux.

Le modèle et le rôle des organes supranationaux de lutte contre la corruption en Europe peuvent se révéler le « nord » pour les pays de l'Amérique du Sud qui se trouvent fragmentés en fonction des différences de niveau économique, politique et social et, mais surtout pris « en otage » par les élites. La construction des institutions solides à la fois au niveau national mais aussi supranational est le chemin le plus sûr dans la lutte contre la corruption, même s'il peut s'avérer le chemin le plus long. Une bureaucratie supranationale peut participer comme acteur impartial dans la formation des institutions étatiques, comme c'est le cas de l'aide apportée par l'UE et le Conseil de l'Europe à des pays comme la Roumanie, la Bulgarie et l'Albanie.

5. Conclusion

En ouverture de ce travail, de nombreuses questions ont été posées. Au cours de cette étude, on a identifié les éléments clés nous permettant d'y répondre. L'opération Lava-Jato a révélé que la corruption est enracinée dans la vie politique et sociale de cette nation en plus de sa capacité à coopter les plus ardents idéologues de l'égalité. La corruption sévit au sein d'une société qui n'a pas encore compris la notion de l'intérêt général et du respect de l'état de droit.

Dans un pays où la population est laissée à son propre sort puisqu'il n'y a pas de services publics de base, comme la santé, l'éducation ou la sécurité intérieure, la société se trouve des moyens "non-louables" de s'en sortir. Cela crée un état de semi-civilité où presque tout est permis. Ce n'est pas pour rien qu'au Brésil pendant l'année 2016 il y a eu plus de 60.000 homicides avec arme à feu.

Les dysfonctionnements révélés par l'affaire sont les pièces d'un puzzle qui constitue un système qui n'avait pas jusqu'à présent été remis en question. Comme soulignent Rothstein et Varraich (2017), la continuité de la corruption s'explique en partie par ce qu'ils appellent « le piège de la coordination ». Dans certaines institutions, ou même dans des sociétés entières, la force de la tradition empêche la transformation. Les citoyens n'ont le choix que de l'accepter et de finir par la pratiquer cette corruption qui sape la confiance du peuple dans les institutions et dans l'avenir. Ce système pourri devient « le mode de fonctionnement habituel » où l'exception devient la règle.

On constate que dans les pays où les institutions ont déjà introduit les principes de la bureaucratie wébérienne et, plus récemment, les principes du New Public Management les niveaux de corruption sont plus faibles et les actes de corruption sont l'exception et non la règle. C'est le cas, par exemple, de la France qui malgré une vie politique bouleversée de temps à autre par des affaires judiciaires liées à la corruption compte avec un système de prévention et répression évalué comme satisfaisant par le GRECO.

Si d'une part la publicité des actes juridiques, la médiatisation des affaires judiciaires, la force de l'opinion publique, le rôle des ONG, l'engagement d'un juge inspiré de la lutte contre la mafia et la corruption en Italie, la stratégie qui a changé l'interprétation du privilège de juridiction ont été importants. D'autre part, le renforcement d'une bureaucratie désormais immunisée à l'égard des forces politiques s'est révélé la vraie plus-value de cette affaire. D'après Bo Rothstein et Aiyasha Varraich les pays corrompus doivent poursuivre « l'impartialité procédurale » et la gestion bureaucratique basée sur le « sens de la mission ». Ils affirment que, selon les études de psychologie du respect de la loi, l'application impartiale de la loi pousse les citoyens au respect de la loi, de la même manière qu'un corps de fonctionnaires animés par le sens de leur mission est fondamental pour endiguer la corruption contre les forces réactionnaires.

En somme, l'approche organisationnelle des institutions brésiliennes de lutte contre la corruption se montre particulièrement efficace dans la lutte contre la corruption,

car elle est une évolution du modèle Wébérien classique, basé sur le professionnalisme et la spécialisation des agents, en intégrant également d'autres caractéristiques venant du NPM (décentralisation) et du « street level bureaucracy » (décisions au niveau plus proche du terrain) ainsi que la notion de mission et impartialité de la procédure typiques du « cadre organization or missionary model ».

Ces caractéristiques organisationnelles sont mises en exergue par les experts et théoriciens et se trouvent à l'origine de la transformation qui s'opère au sein des institutions de lutte contre la corruption au Brésil depuis les années 2000. Dans le cadre de ce processus de transformation, l'opération Lava-Jato vient renforcer le respect de l'impartialité de la procédure (2017, p.133). Ce faisant, elle crée un contexte propice pour en terminer avec la culture brésilienne d'acceptation de la corruption comme règle ou tradition. Ce principe qui rend les administrés plus susceptibles d'adhérer aux politiques publiques a été transmis aux Brésiliens lorsque les puissants hommes d'affaire ont été incarcérés. Pendant longtemps, la lutte contre la corruption n'avait visé que les petits fonctionnaires corrompus.

Ce modèle a néanmoins un aspect négatif, car il peut se montrer incompatible avec le régime de la démocratie représentative. Il peut s'avérer que les agents de l'État deviennent trop puissants et méprisent le rôle des élus sur l'échiquier de la démocratie.

Les forces réactionnaires sont déjà à l'œuvre également au Brésil. Pendant l'opération Lava-Jato, un projet de loi d'initiative des procureurs de la République contre la corruption a obtenu le soutien populaire avec plus de 2 millions de signatures. Néanmoins, ce projet a été dénaturé au parlement en faveur des élites grâce aux amendements qui ont été présentés afin de renforcer le contrôle de juges et des procureurs. Le projet est encore en discussion au parlement. On s'aperçoit que les avancées résultantes de cette opération restent encore très fragiles et que rien n'assure la continuité de ce mouvement de nettoyage de la vie publique au Brésil. Il suffit de regarder le passé. L'Italie a vécu un moment semblable suite aux grandes affaires judiciaires (maxi-procès et mains propres). Néanmoins, ce pays se trouve encore affecté par la corruption.

Après l'élection présidentielle de 2018, le juge Sérgio Moro a accepté l'invitation de devenir ministre de la Justice. Il affirme que sa feuille de route sera axée sur le combat contre la corruption et la criminalité organisée. On pourrait espérer que modèle réussi de l'opération Lava-Jato servira de base pour l'action d'autres juges, procureurs et policiers qui combattent la corruption. Cet effet d'entraînement a d'ores et déjà produit un élan général de réprobation de la corruption venant non seulement des agents publics brésiliens, mais aussi de la part de la société civile. Un deuxième effet encore à observer concerne la popularité croissante des fonctionnaires chargés de la lutte contre la corruption qui se légitime auprès de la population pour s'aventurer dans la vie politique. Après les élections de 2018, le nombre des parlementaires élus issus des corps liés aux forces de l'ordre, sous le drapeau de la lutte contre la violence et la corruption, a augmenté d'environ 70%. Reste à voir comment ces anciens fonctionnaires, et surtout l'implacable juge Sérgio Moro, vont s'adapter aux chicanes de la vie politique.

Dans le sillage de cette affaire, d'autres acteurs non-étatiques ont aussi offert leurs contributions. Un rapport élaboré par la Fondation Getúlio Vargas, un think-tank brésilien, et Transparency Internationale propose un projet de loi sur la base de 70 mesures répertoriées dans le monde qui se sont avérées efficaces pour endiguer et diminuer l'ampleur de la corruption. L'ancien juge et désormais ministre de la Justice affirme que ces 70 mesures seront la feuille de route de son administration.

Malgré les difficultés qui restent innombrables, le renforcement des institutions par le biais de l'adoption des modèles de gouvernance adaptés s'est révélé un moyen efficace pour endiguer la corruption. La construction d'une culture institutionnelle anticorruption, de respect de l'état de droit par le biais de l'impartialité de la procédure et de promotion des valeurs de la mission du service public se transforme en « bouclier » des institutions contre les interférences de la part des criminelles dans les États où la corruption est endémique.

6. Bibliographie

ABRUCIO Fernando Luiz, « Trajetória recente da gestão pública brasileira : um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas », *Revista de Administração Pública*, 41-spe, 2007, p. 67-86.

ALLISON Graham et ZELIKOW Philip, « Model II: Organizational Behavior », in *Explaining the Cuban missile crises*, 2. ed, Reading, Ma: Longman, p. 143-185

ARANHA Ana Luiza Melo, « Accountability, Corruption and Local Government: Mapping the Control Steps », *Brazilian Political Science Review*, 11-2, 10 août 2017, http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212017000200205&lng=en&tlng=en

AVRITZER Leonardo, « *Corrupção: ensaios e críticas* », Editeur UFMG, 2012.

AZFAR Omar et NELSON William Robert, « Transparency, wages, and the separation of powers : An experimental analysis of corruption », *Public Choice*, 130-3-4, 8 février 2007, p. 471-493.

BEZES Philippe, « Construire des bureaucraties webériennes à l'ère du New Public Management ? », *Critique internationale*, 35-2, 2007, p.22.

BLACKBURN Keith et FORGUES-PUCCIO Gonzalo F., « Why is corruption less harmful in some countries than in others ? », *Journal of Economic Behavior & Organization*, 72-3, 2009, p. 797-810.

BOMSEL Olivier, *La nouvelle économie politique : une idéologie du XXIe siècle*, Paris, Gallimard, coll.« Collection Folio essais », n° 626, 2017.

BRESSER-PEREIRA Luiz Carlos, « Bureaucratie publique et réforme managériale. La réforme administrative brésilienne de 1995 », *Revue internationale de politique comparée* 2010/3 (Vol. 17), p. 143-155. DOI 10.3917/ripc.173.0143

BUCHET DE NEUILLY Yves, « La crise ? Quelle Crise. Dynamiques européennes de gestion de crise » in Marc le Pape et al. *Crises extrêmes*, Paris, Découverte, coll. « Recherches », 2006.

CAEL Céline, JAKUBOWSKI Sébastien et NERON Pierre-Yves, *La transparence financière des élus politiques français : les conséquences des mesures législatives de 2013*, Paris, L'Harmattan, coll.« Logiques sociales », 2015.

CHARON Jean-Marie, « L'impossible secret de l'instruction », *Le Temps des médias* 15, n° 2 (2010).

CHEMIN Rodrigo, *Mãos Limpas e Lava Jato : a corrupção se olha no espelho*, Citadel, 2017.

CHOPIN Frédérique, « France / France », *Revue internationale de droit pénal*, 74-1, 2003, p. 215.

COCKCROFT Laurence et WEGENER Anne-Christine, *Unmasked : corruption in the West*, London New York, I.B. Tauris, 2017.

COLLIER Paul, *The bottom billion : why the poorest countries are failing and what can be done about it*, 1. OUP paperback., Oxford, Univ. Press, 2008.

COMBES Hélène, *Sociologie du clientélisme*, Paris, Éd. La Découverte, 2015.

DIAMOND Jared, BOTZ Agnès et FIDEL Jean-Luc, *Effondrement : comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Paris, Gallimard, 2013.

DUBOIS Vincent, « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », 2012. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00660673/document>

DUBOIS VINCENT, « Ethnographier l'action publique : Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 1-1, 2012.

GAÏTI Brigitte, Note de Cours, « L'analyse de l'action Publique », Professeur de Science Politique, Université de Paris 1, 2018.

GLAESER Edward L. et SAKS Raven E., *Corruption in America, 2004, Cambridge*, <https://www.nber.org/papers/w10821.pdf>

HUBE Nicolas et ALDRIN Philippe, « Parler au nom de l'Europe in Les médiations de l'Europe politique », *Politique européenne*, 34-2, 2011

HUNAUULT Michel, *La lutte contre la corruption, le blanchiment et la fraude fiscale*, 2017, Sciences Po Les Presses.

KARIMOV, INAM, « Le Rôle de la transparence dans la lutte contre la corruption à travers l'expérience du Conseil de l'Europe », *Droit*, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

JABER-LOPEZ Tarek, GARCIA-GALLEGO Aurora, PERAKAKIS Pandelis et GEORGANTZIS Nikolaos, « Physiological and behavioral patterns of corruption », *Frontiers in Behavioral Neuroscience*, 8, 22 décembre 2014, <http://journal.frontiersin.org/article/10.3389/fnbeh.2014.00434/abstract>.

JAIN Arvind K. (éd.), *The political economy of corruption*, London ; New York, Routledge, coll.« Routledge contemporary economic policy issues », 2001.

JOHNSTON Michael, *Political Corruption : Concepts and Contexts*, Routledge, 2017.

KAUFMANN Daniel, « Myths and Realities of Governance and Corruption », *SSRN Electronic Journal*, 2005, <http://www.ssrn.com/abstract=829244>.

LASCOUMES Pierre, *Une démocratie corrompible : arrangements, favoritisme et conflits d'intérêts*, Paris, Editions du Seuil, coll.« La Républiques des idées », 2011.

LASCOUMES Pierre et NAGELS Carla, *Sociologie des élites délinquantes : de la criminalité en col blanc à la corruption politique*, Paris, Armand Colin, 2015.

LIPSKY (M.), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980

MUTHUKRISHNA Michael, FRANCOIS Patrick, POURAHMADI Shayan et HENRICH Joseph, « Corrupting cooperation and how anti-corruption strategies may backfire », *Nature Human Behaviour*, 1-7, 10 juillet 2017, p. 0138.

NETTO Vladimir, *Lava Jato : o juiz Sergio Moro e os bastidores da operação que abalou o Brasil*, Rio de Janeiro, RJ, Primeira Pessoa, 2016. Page 102-103.

POWER Timothy J. et TAYLOR Matthew MacLeod (éd.), *Corruption and democracy in Brazil : the struggle for accountability*, Notre Dame, Ind, University of Notre Dame Press, coll.« From the Helen Kellogg Institute for International Studies », 2011

PRESSMAN Jeffrey Leonard et WILDAVSKY Aaron B., *Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, 3. ed., Berkeley, Univ. of California Press, coll.« Oakland Project series », 1984.

REIS Fábio Wanderley, « Diálogos com Guillermo O'Donnell », *Novos Estudos - CEBRAP*, 92, mars 2012, p. 143-151.

ROSANVALLON Pierre, *Le bon gouvernement*, Paris, Éditions du Seuil, 2015.

ROTBURG Robert I., *The corruption cure : how citizens and leaders can combat graft*, Princeton, Princeton University Press, 2017.

ROTHSTEIN Bo et VARRAICH Aiysha, *Making Sense of Corruption*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017.

TAYLOR, Matthew M., and Vinácius C. BURANELLI. "Ending up in Pizza: Accountability as a Problem of Institutional Arrangement in Brazil." *Latin American Politics and Society*, vol. 49, no. 1, 2007, pp. 59–87. JSTOR, JSTOR, www.jstor.org/stable/4490507.

TIIHONEN Seppo (éd.), *The history of corruption in central government =: L'histoire de la corruption au niveau du pouvoir central*, Amsterdam ; Washington, DC : Tokyo, IOS Press ; Ohmsha, coll.« Cahier d'histoire de l'administration », 2003.

TODD Emmanuel, *Où en sommes-nous ? une esquisse de l'histoire humaine*, Paris, Éditions du Seuil, 2017.

TRANFAGLIA Nicola, BERSANI Jacques et CASELLI Gian Carlo, *Pourquoi la mafia a gagné les classes dirigeantes italiennes et la lutte contre la mafia, 1861-2008*, Paris, Tallandier, 2010.

VAN OTRIVE Lode, « Interactionisme et néo-marxisme, une analyse critique », *Déviance et société*, 1-3, 1977, p. 253-289.

WEISEL Ori et SHALVI Shaul, « The collaborative roots of corruption », *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 112-34, 25 août 2015, p. 10651-10656.

ZAGAINOVA Anastassiya, « La corruption institutionnalisée : un nouveau concept issu de l'analyse du monde émergent ». *Economies et finances*. Université de Grenoble, 2012.

ZANIN Hadrien. « La lutte contre la corruption au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice au moyen du droit pénal ». *Droit*. Université Paris-Saclay, 2016.