
Lutter efficacement contre la corruption : la Suède comme exemple

Stéphane Paquin et Jean-Patrick Brady



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/3279>

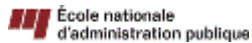
DOI : 10.4000/ethiquepublique.3279

ISSN : 1929-7017

Éditeur

Éditions Nota bene

Ce document vous est offert par Ecole nationale d'administration publique



Référence électronique

Stéphane Paquin et Jean-Patrick Brady , « Lutter efficacement contre la corruption : la Suède comme exemple », *Éthique publique* [En ligne], vol. 20, n° 1 | 2018, mis en ligne le 13 juillet 2018, consulté le 24 août 2018. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/3279> ; DOI : 10.4000/ethiquepublique.3279

Ce document a été généré automatiquement le 24 août 2018.

Tous droits réservés

Lutter efficacement contre la corruption : la Suède comme exemple

Stéphane Paquin et Jean-Patrick Brady

- 1 La majorité des chercheurs s'entendent pour dire que la Suède se classe parmi les meilleurs pays au monde en matière de prévention de la corruption et des manquements éthiques des élus et des fonctionnaires (Bauhr *et al.*, 2010). Bien que les Suédois demeurent suspicieux et s'interrogent sur le niveau de corruption de leurs élus (Linde et Erlingsson, 2013), le débat auquel prennent part les spécialistes du sujet porte généralement sur les raisons expliquant ce succès. Certains chercheurs estiment que les institutions constituent la variable fondamentale de ce succès, alors que d'autres avancent que c'est principalement la culture politique qui justifie la réussite (Nannestad *et al.*, 2014 ; Barr et Serra, 2008 ; Treisman, 2000).
- 2 La Suède se distingue de plusieurs autres pays membres de l'OCDE en raison de l'accent qu'elle met sur la prévention de la corruption plutôt que sur la criminalisation après les faits. Elle a, en effet, adopté une approche différente pour influencer les comportements des agents publics. La Suède, par exemple, est peu active dans le domaine de la réglementation du financement des partis politiques ou dans celui de la réglementation de la pratique du lobbying (Leijonhufvud, 1999 : 144), et elle ne possède pas de plan d'action important ou de grande institution qui coordonne la lutte contre la corruption (Commission européenne, 2014 : 2 ; Salminen, 2013 : 60). Malgré leur resserrement en 2012, les lois suédoises qui traitent de la question du trafic d'influence et du financement de la corruption ne sont pas particulièrement sévères selon Bo Rothstein, professeur de science politique et directeur du Quality of Government Institute de Gothenburg, qui a étudié les lois de plusieurs pays. Une unité anticorruption existe en Suède, mais sa fonction est essentiellement de recevoir des plaintes liées à la corruption. L'OCDE (2017, 2012, 2010) critique même le manque de fermeté de plusieurs lois suédoises de lutte contre la corruption.

- 3 La liberté de la presse, les mécanismes de transparence ainsi que les politiques administratives sont les moyens les plus efficaces pour prévenir les possibles situations de corruption ou de manquement à l'éthique (Paquin, Boisvert et Lévesque, 2015). La professeure de droit, Madeleine Leijonhufvud, qui a également été à la tête de l'Institut suédois contre la corruption, le confirme : les lois qui visent à interdire un comportement sont moins efficaces que la liberté de la presse et les mesures de transparence publique pour lutter contre la corruption et les dérives éthiques (Marilier, 2017). Rothstein est du même avis. Selon lui, bien que la législation soit utile dans ce type de lutte, son importance est souvent surévaluée et les mécanismes de transparence demeurent plus efficaces (Marilier, 2017).
- 4 Ces mécanismes expliquent pourquoi la Suède occupe un rang si enviable dans les classements internationaux. Pour les organismes internationaux tels que Transparency International, les pays les moins corrompus possèdent des caractéristiques communes, comme une grande liberté de la presse et une forte transparence dans la gestion publique (Transparency International, 2011).
- 5 Dans le présent article, nous expliquons d'abord en quoi les mécanismes de transparence publique et la liberté de la presse représentent un puissant outil de lutte contre la corruption. Dans un second temps, nous présentons le fonctionnement d'autres instruments qui favorisent la lutte contre la corruption et les manquements éthiques des élus et fonctionnaires.

Les facteurs clés : la transparence publique et la liberté de la presse

- 6 La liberté de la presse et les mesures de transparence publique sont les deux mécanismes les plus efficaces pour lutter contre la corruption et les manquements éthiques. La liberté de la presse est un principe fondamental en Suède (Andersson, 2002 : 69), pays qui a d'ailleurs été le premier au monde à adopter une loi à ce sujet. Cette dernière, qui date de 1766 et qui a par conséquent plus de 250 ans, non seulement protège la liberté d'expression, mais elle donne également aux Suédois le droit d'accéder à tous les documents publics (Government Offices of Sweden, 2018). L'application de cette loi va beaucoup plus loin que dans la majorité des pays de l'OCDE, puisque aucune agence ou organisation publique suédoise n'échappe à ce droit d'accès à l'information. En pratique, cette loi confère à tous les citoyens un accès aux documents publics, y compris aux frais de déplacement des fonctionnaires et des élus. Ainsi, les citoyens peuvent en tout temps consulter des renseignements détaillés sur les projets du gouvernement, les dépenses personnelles des élus ou le budget de l'État, des municipalités et des agences (Andersson, 2002 : 62 ; Andersson, 2003 : 144 ; Larsson, 2002 : 181). Les élus et les fonctionnaires sont libres de divulguer l'information puisque celle-ci est par nature publique (Government Offices of Sweden, 2018). Les documents peuvent par ailleurs être réclamés de manière anonyme.
- 7 Il existe cependant certaines restrictions. C'est le cas notamment lorsque les documents impliquent des relations internationales ou des organisations internationales ou dès lors qu'ils traitent de la préparation budgétaire ou des délibérations concernant les politiques monétaires. Dans certains cas, les tribunaux peuvent accorder un accès à des documents, mais derrière des portes closes. Une telle situation peut survenir quand les questions

touchent des mineurs ou des personnes souffrant de troubles mentaux (Government Offices of Sweden, 2018).

- 8 Ce sont grâce à ces mécanismes d'accès à l'information que les journalistes peuvent documenter les cas d'abus. Les politiciens et les fonctionnaires en sont bien conscients et ils craignent tous un jour de faire l'objet d'une enquête. Cette impression de vivre dans une maison de verre a un effet bénéfique sur la prévention de la corruption. La peur d'être dénoncé et de voir sa carrière politique prendre fin favorise les comportements exemplaires. En Suède, les scandales et les démissions de ministres sont généralement le fait d'une enquête journalistique, et lorsqu'un élu se fait prendre en flagrant délit, même si le problème est mineur, le premier ministre ne vient pas à sa rescousse, car la culture politique ne tolère pas les manquements éthiques.
- 9 Le cas le plus célèbre de scandale éthique suédois est celui de l'« affaire Toblerone » de 1995 qui a impliqué la vice-première ministre Mona Sahlin. Politicienne vedette, Sahlin était la dauphine du premier ministre Ingvar Carlsson et tout indiquait qu'elle allait lui succéder après la démission de celui-ci en 1995. C'était avant que le quotidien *Expressen* ne révèle, en octobre 1995, qu'elle avait réglé avec sa carte de crédit de fonction des dépenses privées s'élevant à 50 000 couronnes suédoises¹. Lors d'une conférence de presse, elle admit avoir utilisé sa carte de crédit de fonction pour payer ses emplettes, louer des voitures, acheter des couches, des cigarettes et une barre de chocolat Toblerone – d'où le nom du scandale.
- 10 Dans une conférence de presse subséquente, Sahlin a expliqué avoir indiqué sur le relevé de carte de crédit que ces dépenses étaient de nature privée et qu'elle avait remboursé ces factures. Elle a également admis avoir omis de payer des contraventions de stationnement ainsi que plusieurs factures pour la garde de son enfant. La population suédoise a réagi si fortement que Sahlin s'est résignée à quitter la vie politique pendant quelques années. En effet, un sondage a dévoilé que 66 % des Suédois la considéraient comme indigne de la fonction de première ministre. En 1996, une enquête du procureur Jan Danielsson a pourtant conclu qu'il n'y avait pas eu d'infraction criminelle (Radio Sweden, 2010).
- 11 D'autres cas s'inscrivent dans le même ordre d'idées. En 2006, le quotidien *Dagens Nyheter* a révélé que la ministre du Commerce international du Parti modéré, Maria Borelius, n'avait pas déclaré aux autorités publiques la gardienne de ses enfants. Elle aurait évoqué ses faibles revenus pour expliquer son geste, mais les journalistes ont découvert que la ministre gagnait bien sa vie et qu'elle possédait une résidence d'été qu'elle avait achetée grâce à une société située dans un paradis fiscal, lui évitant ainsi de payer les taxes foncières (Reuters, 2006). Quelques jours plus tard, la ministre de la Culture, Cecilia Stego Chilo, a également démissionné. Les médias avaient déclaré que cette dernière n'avait pas payé la redevance télévisuelle (une taxe sur le nombre de téléviseurs dans un foyer) depuis seize ans.
- 12 En 2016, la ministre de l'Enseignement secondaire et de la Formation a dû quitter ses fonctions après avoir subi un contrôle routier dévoilant une alcoolémie de 0,2 %, ce qui représente tout juste le niveau nécessaire pour constituer une infraction en Suède. Aida Hadzialic a alors déclaré que cet événement était la plus grande erreur de sa vie. Au cours de la même année, les médias ont informé le public que le ministre Erik Bromander voyageait très souvent en classe affaires lors de ses voyages officiels (Holm, 2016). Le ministre a démissionné après cette annonce.

- 13 Un autre cas, touchant cette fois-ci l'administration publique, est survenu en janvier 2017, lorsque trois employés de l'agence gouvernementale responsable des terres et des châteaux publics de la Suède ont dû démissionner à la suite du dévoilement fait par la chaîne de télévision TV4. En effet, une émission d'enquête avait démontré qu'un gestionnaire avait aménagé son logement dans un château dont il avait la responsabilité en plus d'utiliser les fonds publics pour meubler le logement (Marilier, 2017).

Les raisons à l'origine des dénonciations

- 14 Comment expliquer que ces cas aient fait la manchette et suscité une si forte réaction ? Premièrement, il faut savoir qu'il est facile de mener des enquêtes en Suède sur l'abus de biens publics des politiciens et des fonctionnaires. Les journaux et les médias suédois jouissent d'un important soutien financier public pour maintenir un secteur médiatique diversifié et compétent (Milner, 2014 : 140 ; Ruchti, 2017). L'aide du gouvernement suédois accordé à la presse écrite représentait 100 millions de dollars canadiens en 2010 pour environ 170 quotidiens (Baillargeon, 2016). C'est également le cas pour le financement public de la radiodiffusion².
- 15 Deuxièmement, les lois sont organisées de manière à rendre la dénonciation de tout acte de corruption ou de tout système de corruption facile, peu coûteuse et peu risquée (Erlingsson, Bergh et Sjölin, 2008 : 601). Par exemple, la loi interdit non seulement aux journalistes de révéler leur source, mais elle interdit également aux fonctionnaires d'entreprendre des enquêtes qui auraient pour objectif de trouver l'origine d'une fuite. Ainsi, les fonctionnaires qui souhaitent divulguer des renseignements aux médias sont protégés par la loi. Ces derniers ont aussi le droit de demeurer anonymes, et la divulgation de l'identité d'un dénonciateur constitue une offense criminelle. En 2016, la Suède est allée jusqu'à renforcer la protection des « dénonciateurs » et est devenue le premier pays scandinave à se doter d'une loi sur la protection des lanceurs d'alerte (DataGuidance, 2018), loi qui s'applique désormais également au secteur privé.
- 16 Troisièmement, les journalistes peuvent enquêter sans difficulté sur les politiciens et les fonctionnaires puisque les documents publics sont facilement accessibles. La transparence va jusqu'au numéro d'assurance sociale et aux déclarations de revenus de tous les Suédois. Par ailleurs, la loi oblige les ministères à rendre publiques toutes les factures, et l'administration responsable des impôts est dans l'obligation de transmettre aux citoyens les données sur l'impôt des particuliers et des entreprises. À partir de ces renseignements, un journaliste peut apprendre dans quelle compagnie une personne a été impliquée, il peut accéder à ses revenus des quinze dernières années, à ses résultats scolaires, etc.
- 17 La transparence va très loin. À titre d'exemple, le gouvernement suédois publie chaque année le *Taxeringskalandern*, une publication officielle des déclarations de revenus³. À partir de ces données, une société privée a même créé l'annuaire *Ratzit*, également accessible en ligne⁴, qui compile le nom, l'adresse, l'âge, le salaire, l'état matrimonial, la cote de crédit, etc. de tous les Suédois. Il est en outre possible d'accéder à une photo de la façade de la maison d'un citoyen ou encore au nom de son conjoint. Cinq millions d'utilisateurs consultent cet annuaire chaque année. S'il est vrai que les particuliers s'en servent pour savoir à qui louer leur propriété ou pour connaître le revenu d'un voisin, les

journalistes l'utilisent pour leurs enquêtes. Cette mesure a pour effet d'empêcher ceux qui ont du pouvoir d'abuser de leur position.

- 18 Finalement, la culture politique suédoise joue un rôle essentiel. Ainsi, on observe en Suède une forte compétence civique ainsi qu'une grande intolérance à la corruption et aux manquements éthiques des élus et des fonctionnaires (Milner, 2014). En d'autres termes, les Suédois ont une meilleure compréhension des enjeux politiques et sociaux lorsque vient le temps d'aller voter et cela contribue à expliquer une participation électorale généralement élevée (86 % en 2014) et une forte intolérance à la corruption.
- 19 En matière de lutte contre la corruption, l'État-providence de type social-démocrate possède ainsi certaines vertus importantes. En effet, lorsqu'un individu a le sentiment que certains de ses semblables profitent d'un avantage injustifié, il leur fera généralement moins confiance tout comme aux institutions de la société dans lesquelles ils s'insèrent. Ainsi, la structure sociale méritocratique qui accompagne ces programmes sociaux généreux et universels revêt une importance considérable (Rothstein et Uslaner, 2005 : 42). Un lien existe entre la probité individuelle et la justice sociale et institutionnelle.
- 20 La place de l'éthique dans la culture politique est un élément essentiel au travail de gestion préventive de la corruption : plus les individus ont le sentiment que la plupart de leurs concitoyens trichent régulièrement (lorsqu'il est question de payer les impôts ou dans les relations avec l'État, par exemple), plus ils seront eux-mêmes portés à adopter des conduites transgressives qui iront de la fraude à la corruption ou à toute autre conduite contraire à l'éthique citoyenne. La confiance interpersonnelle se développe donc principalement dans le contexte de sociétés économiquement plus justes et égalitaires qui font également la promotion de l'égalité des chances pour tous (Paquin, Boisvert et Lévesque, 2015).
- 21 On remarque effectivement que le niveau de confiance interpersonnelle affichée par les citoyens des différents pays de l'OCDE pourrait avoir un effet sur leur positionnement dans le classement de *Transparency International*. Les pays scandinaves sont d'ailleurs les pays de l'OCDE qui affichent le plus haut niveau de confiance interpersonnelle. Les données de Rothstein et Uslaner indiquent aussi que plus les membres d'une communauté font confiance à leurs semblables, plus ils ont tendance à percevoir positivement leurs institutions démocratiques ou leurs élus (Rothstein, 2007 ; Rothstein et Uslaner, 2005). L'organisation de l'État suédois, dont le service public respecte généralement les principes de neutralité, d'impartialité et d'une sélection professionnelle des candidats, favorise un environnement social moins propice à la corruption (Rothstein et Uslaner, 2005 : 53 et 69 ; Sundell, 2013 : 2 ; Tanzi, 1998 : 16). Bref, tous les éléments présentés tendent à se soutenir mutuellement (voir Rothstein et Eek, 2009 ; Rothstein, 2011).

Les autres instruments de lutte contre la corruption

- 22 Les mécanismes de transparence ne suffisent pas à justifier la bonne performance de la Suède (Lindstedt et Naurin, 2010). D'autres outils jouent un rôle clé dans ce domaine. Sur le plan légal, la législation suédoise en matière de corruption ressemble à ce qui existe dans les autres pays scandinaves. Le Code pénal criminalise la majorité des formes de corruption publique et privée et il traite aussi des infractions en matière de détournement de fonds, d'abus de confiance et de corruption. En 2003, la Suède s'est

dotée d'une unité nationale de lutte contre la corruption (Swedish Prosecution Authority, 2018), dont l'objectif est de recueillir de l'information et d'effectuer des enquêtes dans ce domaine. L'unité participe également au développement de la coopération internationale et cherche à accroître les connaissances au sein des autorités gouvernementales et au sein des entreprises afin de déterminer les risques potentiels. Dans le cadre de son travail, l'unité organise des formations sur les mesures de lutte contre la corruption, en particulier à l'intention des autorités publiques.

La pratique du lobbying en Suède

- 23 La Suède n'a pas adopté de code de conduite national encadrant la pratique du lobbying. Elle ne compte pas non plus sur un registre des lobbyistes ni sur une législation à proprement parler qui encadre cette pratique (European Parliamentary Research Service Blog, 2017). En ce qui concerne les conflits d'intérêts, l'administration publique suédoise est régie par la section 11 de l'*Administrative Procedure Act* et par le chapitre 6, sections 24 à 27, de la *Local Government Act*. Les règlements portant sur les conflits d'intérêts s'appliquent à tous les cas potentiels de conflits et sont destinés aux personnes qui peuvent, d'une quelconque façon, influencer une décision (Government Offices of Sweden, 2017).
- 24 En Suède, il n'existe pas précisément d'organisme de surveillance ou de contrôle des actes de lobbying. Le seul organisme qui possède une certaine fonction allant en ce sens est le Comité de la Constitution qui dicte les principes guidant la bonne conduite des élus⁵ de manière générale, en respectant, bien entendu, ce qui est inscrit dans la Constitution suédoise (European Public Accountability Mechanisms, 2017). Il est par conséquent possible de conclure que les mécanismes de transparence décrits précédemment suffisent à assurer une reddition de comptes efficace des élus et à éviter les conflits d'intérêts.

L'encadrement du financement des partis politiques

- 25 Le financement des partis politiques suédois repose largement sur des accords informels entre les partis (Ace Project, 2017). D'abord, tout parti politique, tout candidat ou toute organisation peut mener une campagne électorale. Des organisations autres que les partis politiques ont d'ailleurs été impliquées dans les campagnes avant le référendum de 2003 qui portait sur le remplacement de la monnaie suédoise, la couronne, par l'euro (56 % des Suédois ont voté « non »). Toute entreprise pouvait alors financer des organismes de campagne électorale avant la tenue de ce référendum.
- 26 Bien qu'une loi renferme des règles et des directives morales au sujet du financement des partis politiques, aucun système de réglementation n'existe à ce chapitre. Il n'y a pas non plus de dispositions pour la divulgation des contributions aux partis. Dans les années 1960, les partis politiques représentés au Parlement ont toutefois conclu un accord mutuel pour partager entre eux de l'information sur les sources de financement. Les partis politiques produisent un rapport annuel, mais celui-ci n'est pas rendu public.
- 27 Les partis politiques de la Suède sont soutenus grâce à quatre principales sources de financement : le financement public direct, le financement public indirect, les revenus provenant des droits d'adhésion à un parti et les loteries organisées par les partis ou par leurs organisations affiliées. Le financement public direct accordé aux partis politiques pendant les périodes électorales et entre les élections, le montant du financement étant

basé sur les résultats des élections précédentes et sur la représentation du parti à l'Assemblée législative, constitue la source de revenus la plus importante. Le financement public indirect est généralement assuré par la presse affiliée aux partis, laquelle est subventionnée par l'État. Bien que l'adhésion aux partis politiques ait diminué, les revenus issus des droits d'adhésion demeurent importants et représentaient de 5 à 10 % du budget total des deux principaux partis au début des années 1990. Bien qu'aucune loi n'interdise aux partis politiques de recevoir des fonds de la part d'entreprises privées, les chefs de partis des partis ont convenu dans les années 1970 de refuser de telles sources de revenus. Les partis suédois doivent tenir des comptes du financement qu'ils reçoivent et devront les rendre publics (European Public Accountability Mechanisms, 2017), mais ils n'ont pas à révéler l'identité des donateurs. Les comptes sont supervisés par le tribunal administratif et par la Kammarkollegiet⁶. On remarque donc, d'une part, l'existence d'un consensus et d'un lien de confiance entre les acteurs politiques dans le domaine du financement et, d'autre part, la présence de mécanismes de transparence quant à la publication des états financiers.

La vérification générale

- 28 En Suède, le Bureau national d'audit (Swedish National Audit Office, 2017 – NAO) fait partie du pouvoir central de contrôle du Parlement. Il veille à ce que le Parlement reçoive un audit coordonné et indépendant des finances de l'État. Cette mission est unique, car le NAO est le seul organisme à pouvoir vérifier l'ensemble des finances de l'État. Le NAO exerce quatre principales fonctions. La première est de superviser des audits « financiers ». Dans ce cas-ci, il vérifie et évalue les états financiers des autorités gouvernementales, c'est-à-dire qu'il vérifie si ces derniers sont crédibles et précis, si les comptes sont justes et si les dirigeants des autorités auditées suivent les ordonnances, les règles et les règlements en vigueur. La deuxième mission consiste à effectuer des audits de « gestion ». Ainsi, il s'assure de l'efficacité des actions posées par les autorités gouvernementales. L'objectif est de savoir dans quelle mesure l'objet de l'audit atteint ses cibles et si l'organisation, les opérations, le processus et le fonctionnement sont appropriés. Le but de l'audit est de veiller à ce que l'État obtienne de bons résultats par rapport aux efforts qu'il déploie, et ce, dans l'intérêt du public. Les deux autres missions que poursuit le NAO sont la coopération internationale pour le développement ainsi que le travail au sein de l'organisation internationale INTOSAI (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques). Un organisme suédois, la National Agency for Public Procurement, est pour sa part responsable de la gestion des contrats du secteur public (European Public Accountability Mechanisms, 2017). Sa tâche « est de travailler pour un approvisionnement public efficace, socialement et écologiquement durable, au bénéfice de la société et des acteurs des marchés » (National Agency for Public Procurement, 2017).

L'obligation de divulgation

- 29 La Suède a été un pays pionnier en ce qui a trait à l'obligation de divulgation des élus et de la fonction publique. Les ministres, par exemple, sont obligés de divulguer leurs intérêts financiers depuis septembre 1986 et ils doivent également déclarer le nom de toutes les entreprises ou de tous les employeurs avec lesquels ils ont eu des liens dans le passé (Leijonhufvud, 1999 : 143). L'État suédois demande aux officiers publics, y compris

aux élus, de rendre publiques toutes leurs sources de revenus supplémentaires (Andersson, 2002 : 60). En outre, les salaires des fonctionnaires et des officiers publics sont considérés comme relevant du domaine de l'État, ce qui signifie que les citoyens ont le droit de les connaître (Larsson, 2002 : 190). Comme dans plusieurs pays, les élus doivent déclarer tout cadeau reçu dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions.

- 30 Les membres du Parlement suédois touchent un salaire annuel d'environ 120 000 \$, mais ils ne reçoivent pas d'allocation de dépenses pour leurs fonctions ou pour leur logement. Ce qui est nécessaire pour leurs fonctions est assumé par les services du Parlement. À titre d'exemple, tous ceux qui vivent à plus de 50 kilomètres du Parlement peuvent louer un appartement de fonction pour un maximum d'environ 1 250 \$ par mois. De plus, des règles strictes régissent le remboursement des dépenses (pas d'alcool sur l'heure du midi, par exemple) et tout est transparent. En mars 2017, un élu s'est fait critiquer pour avoir utilisé les points de bonification de sa carte de crédit de fonction pour se procurer des objets personnels.
- 31 En Suède, les politiciens n'embauchent pas les membres de leur famille ; cette pratique serait trop risquée, puisqu'elle est facile à déceler. Les députés suédois ne recrutent pas leurs assistants et ne gèrent pas eux-mêmes leurs salaires. Cela relève de la responsabilité du parti. Un ministre peut s'appuyer sur le personnel du cabinet ou du ministère, mais il n'a pas le privilège d'avoir sa propre secrétaire contrairement à ce qui se passe en France où un ministre a son propre budget discrétionnaire ainsi que sa secrétaire et ses assistants.
- 32 Au-delà des lois qui facilitent la dénonciation et l'accès à l'information, la présence d'ombudsmen et d'audits dans la plupart des pays scandinaves a un effet certain sur la culture de transparence en plus de mettre de la pression sur les acteurs publics (Knusden et Rothstein, 1994 : 204 ; Rothstein, 2007). Dans le cas suédois, des institutions d'audit et de vérification méritent d'être considérées comme des gardiennes de l'éthique (Larsson, 2002 : 199). On pense notamment au Bureau national des audits, à l'Agence suédoise pour la gestion financière nationale, à l'Agence suédoise pour le management public (Statskontoret) et aux audits parlementaires.
- 33 Larsson (2002 : 199) précise que l'ombudsman et la plupart des institutions d'évaluation rendent des comptes au Parlement et sont habilités à enquêter sur n'importe quelle organisation publique allant des ministères jusqu'aux communes en passant par les municipalités et les agences. Conséquemment, les personnes qui occupent des fonctions d'auditeurs et d'enquêteurs ont généralement un mandat plus large que la simple lutte contre la corruption. Dans le cadre de leurs enquêtes, ils peuvent toutefois mettre au jour des cas de corruption et leur simple présence produit donc un effet dissuasif supplémentaire auprès des élus, des fonctionnaires ou de toute personne appelée à avoir des liens avec l'État suédois. L'ombudsman enquête fréquemment sur l'application des lois régissant l'accès à l'information et s'assure que les requêtes des citoyens quant aux documents officiels sont traitées rapidement.

Conclusion

- 34 En Suède, les mécanismes de transparence publique et la liberté de la presse sont les bases d'un système de lutte contre la corruption et les manquements éthiques des élus et des fonctionnaires. Les lois et autres institutions de lutte contre la corruption et les

dérives éthiques sont importantes, mais insuffisantes pour expliquer les résultats du pays.

- 35 Cela dit, au-delà des facteurs institutionnels, politiques et normatifs, on ne peut comprendre le niveau de probité et d'intégrité des élus et des agents publics suédois sans prendre en considération les facteurs économiques, sociaux et culturels. Si la Suède se classe bien en matière d'anticorruption, elle figure également parmi les pays les plus riches de l'OCDE. Sans que l'on puisse expliquer parfaitement cette relation, on comprend que les pays plus riches disposent nécessairement de plus de ressources pour lutter contre la corruption.
- 36 Vient finalement la culture politique. Est-ce parce que les Suédois sont plus intolérants à l'égard de ces comportements déviants ou est-ce parce que les institutions en Suède rendent difficile de ne pas indiquer la sortie à un ministre à une ministre qui est sous l'œil inquisiteur des médias ? La question reste ouverte, mais selon Bo Rothstein, les Suédois persistent à croire que ceux qui travaillent pour le Gouvernement doivent servir le bien public et non assurer le pouvoir et les privilèges d'une petite élite.

BIBLIOGRAPHIE

ACE PROJECT (2017), *Cost of Registration and Elections*, [en ligne], <http://aceproject.org/ace-en/focus/core/crb/crb05> (5 février 2018).

ANDERSSON, Staffan (2002), *Corruption in Sweden: Exploring the Danger Zones and Change*, thèse de doctorat de l'université Umeå.

ANDERSSON, Staffan (2003), « Political Corruption in Sweden », dans Martin J. BULL et James L. NEWELL (dir.), *Corruption in Contemporary Politics*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 135-148.

BAILLARGEON, Stéphane (2016), « L'État doit-il soutenir les médias d'information? », *Le Devoir*, 4 mai, [en ligne], <https://www.ledevoir.com/culture/medias/469869/le-4e-pouvoir-sous-pression-l-etat-doit-il-soutenir-les-medias-d-information> (5 février 2018).

BARR, Abigail et Danila SERRA (2008), « Corruption and Culture: An Experimental Analysis », *CSAE Working Paper Series 2008-23*, Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.

BAUHR, Monika *et al.* (2010), « Perceptions of Corruption in Sweden », *QoG Working Paper Series 2010:8*, University of Gothenberg, [en ligne], https://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1350/1350155_2010_8_bauhr_nasiritousi_oscarsson_persson.pdf (5 février 2018).

COMMISSION EUROPÉENNE (2014), « Annex: Sweden », dans *EU Anti-Corruption Report*, p. 2.

DATAGUIDANCE (2018), « Sweden: First Whistleblowing Act Introduce », 12 janvier, [en ligne], <https://www.dataguidance.com/sweden-establishing-corporate-criminal-activity-may-prove-difficult-whistleblowing-act/> (5 février 2018).

ERLINGSSON, Gissur Ó., Andreas BERGH et Mats SJÖLIN (2008), « Public Corruption in Swedish Municipalities – Trouble Looming on the Horizon? », *Local Government Studies*, vol. 34, n° 5, p. 595-608.

- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE BLOG (2017), *Regulation of Lobbying Across the EU*, [en ligne], <https://epthinktank.eu/2016/12/08/regulation-of-lobbying-across-the-eu/> (5 février 2018).
- EUROPEAN PUBLIC ACCOUNTABILITY MECHANISMS (2017), *Sweden*, [en ligne], <http://europam.eu/?module=country-profile&country=Sweden> (5 février 2018).
- GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN (2018), *The Principle of Public Access to Official Documents*, [en ligne], <http://www.government.se/how-sweden-is-governed/the-principle-of-public-access-to-official-documents/> (5 février 2018).
- GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN (2017), *On Bribery and Conflicts of Interest – Guidelines for Public Sector Employees*, [en ligne], <http://www.government.se/49b735/contentassets/3161ed8c8c604436a8954af939fae756/on-bribery-and-conflict-of-interest---guidelines-for-public-sector-employees> (6 février 2018).
- HOLM, Gusten (2016), « Statssekreteraren har rest för 829 000 Kronor », *Expressen*, 24 octobre, [en ligne], <https://www.expressen.se/nyheter/statssekreteraren-har-rest-for-829-000-kronor/> (5 février 2018).
- KNUSDEN, Tim et Bo ROTHSTEIN (1994), « State Building in Scandinavia », *Comparative Politics*, vol. 26, n° 2, p. 203-220.
- LARSSON, Torbjorn (2002), « Sweden », dans OCDE, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, OCDE.
- LEIJONHUFVUD, Madeleine (1999), « Corruption: A Swedish Problem? », *Scandinavian Studies in Law*, vol. 38, p. 127-151.
- LINDE, Jonas et Gissur Ó. ERLINGSSON (2013), « The Eroding Effect of Corruption on System Support in Sweden », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26, n° 4, p. 585-603.
- LINDSTEDT, Catharina et Daniel NAURIN (2010), « Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption », *International Political Science Review*, vol. 31, n° 3, p. 301-322.
- MARILIER, Lou (2017), « From Abroad – In Sweden, Transparency Without Obstruction », *Émile Magazine*, 24 avril, [en ligne], <https://www.emilemagazine.fr/article/2017/4/24/from-abroad-in-sweden-transparency-without-obstruction> (7 février 2018).
- MILNER, Henry (2014), « Les compétences civiques scandinaves », dans Stéphane PAQUIN et Pier-Luc LÉVESQUE (dir.), *Social-démocratie 2.0 : le Québec comparé aux pays scandinaves*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, p. 139-160.
- NANNESTAD, Peter et al. (2014), « Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-western to Western Countries », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 40, n° 4, p. 544-565.
- NATIONAL AGENCY FOR PUBLIC PROCUREMENT (2017), *Page d'accueil*, [en ligne], http://europam.eu/?module=country-profile&country=Sweden#info_PP (6 février 2018).
- NORDICITÉ (2013), « Analyse du soutien public accordé à la radiodiffusion publique et aux autres instruments culturels au Canada », [en ligne], http://www.cbc.radio-canada.ca/_files/cbcrc/documents/plus-recentes-etudes/nordicity-analyse-soutien-publique-fr.pdf (7 février 2018).
- OCDE (2010), *Mieux légiférer en Suède*, Paris, OCDE, [en ligne], <http://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/45419502.pdf> (7 février 2018).

- OCDE (2012), *Sweden's enforcement of foreign bribery laws far too weak*, [en ligne], <http://www.oecd.org/corruption/swedensenforcementofforeignbriberylawsfartooweak.htm> (7 février 2018).
- OCDE (2017), *OECD says Swedish progress combatting foreign bribery insufficient to warrant Phase 4 evaluation*, [en ligne], <http://www.oecd.org/corruption/oecd-says-swedish-progress-combatting-foreign-bribery-insufficient-to-warrant-phase-4-evaluation.htm> (7 février 2018).
- PAQUIN, Stéphane, Yves BOISVERT et Pier-Luc LÉVESQUE (2015), « La gestion préventive de la corruption : y a-t-il un modèle scandinave? », dans André LACROIX et Yves BOISVERT (dir.), *Marchés publics à vendre : éthique et corruption*, Montréal, Liber, p. 167-185.
- RADIO SWEDEN (2010), *Toblerone-Remark Causes Outrage*, 27 avril, [en ligne], <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=3657805> (7 février 2018).
- REUTERS (2006), « Minister Resigns as Charges Tarnish Swedish Cabinet », *New York Times*, 15 octobre, [en ligne], <https://www.nytimes.com/2006/10/15/world/europe/15sweden.html> (7 février 2018).
- ROTHSTEIN, Bo (2007), « Anti-Corruption: A Big Bang Theory », *QoG Working Paper Series 2007:3*, Göteborg University.
- ROTHSTEIN, Bo (2011), *The Quality of Government: Corruption, Social Trust and Inequality in a Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- ROTHSTEIN, Bo et Daniel EEK (2009), « Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach », *Rationality and Society*, vol. 21, n° 1, p. 81-112.
- ROTHSTEIN, Bo et Eric M. USLANER (2005), « All for All: Equality, Corruption and Social Trust », *World Politics*, vol. 58, n° 1, p. 41-72.
- RUCHTI, M. (2017), « Le soutien aux médias en comparaison internationale », *Avenir Suisse*, 7 décembre, [en ligne], <https://www.avenir-suisse.ch/fr/le-soutien-aux-medias-en-comparaison-internationale/> (5 février 2018).
- SALMINEN, Ari (2013), « Control of Corruption: The Case of Finland », dans Jon S. T. QUAH (dir.), *Different Paths to Curbing Corruption*, (*Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 23, Emerald Group Publishing Limited, p. 57-77.
- SUNDELL, Anders (2013), *Nepotism in the Swedish Central Public Administration: 1790-1925*, APSA, présentation à la rencontre annuelle de l'American Political Science Association.
- SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE (2017), *Page d'accueil*, [en ligne], <http://www.riksrevisionen.se/en/Start/About-us/> (5 février 2018).
- SWEDISH NATIONAL AUDIT OFFICE (2018), *About the Swedish National Audit Office*, [en ligne], <https://www.riksrevisionen.se/en/about-the-swedish-nao.html> (5 février 2018).
- SWEDISH PROSECUTION AUTHORITY (2018), *Nation Anti-Corruption Unit*, [en ligne], <https://www.aklagare.se/en/contact/public-prosecution-areas/national-public-prosecution-department/national-anti-corruption-unit/> (5 février 2018).
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2011), *What makes New Zealand, Denmark, Finland, Sweden and others 'cleaner' than most countries?*, [en ligne], <http://blog.transparency.org/2011/12/07/what-makes-new-zealand-denmark-finland-sweden-and-others-%E2%80%9Ccleaner%E2%80%9D-than-most-countries/> (5 février 2018).

TANZI, Vito (1998), « Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures », *IMF Working Paper WP/98/63*, Fonds monétaire international.

TREISMAN, Daniel (2000), « The Causes of Corruption: A Cross-national Study », *Journal of Public Economics*, vol. 76, no 3, p. 399-457.

NOTES

1. Au taux de 2018, cela représente environ 7 990 \$ CA.
2. En Suède, le financement public pour la radiodiffusion représente 117 \$ CA par habitant, contre seulement 33 \$ pour la moyenne canadienne. Parmi 18 pays occidentaux, le Canada arrive parmi les derniers, tout juste devant la Nouvelle-Zélande et les États-Unis (Nordicité, 2013).
3. Accessible à l'adresse suivante : <http://www.taxeringskalendern.se/>
4. Accessible à l'adresse suivante : <https://www.ratsit.se/>
5. Le roi de la Suède est exempté des législations sur les conflits d'intérêts.
6. Legal, Financial and Administrative Services Agency. Cette agence, qui date de 1539, est la plus vieille agence suédoise : <https://www.kammarkollegiet.se/english>

RÉSUMÉS

La Suède est l'un des pays où la corruption et les manquements éthiques des élus et des fonctionnaires sont parmi les plus faibles au monde. L'objectif du présent article est d'expliquer pourquoi la Suède constitue un pays de référence en la matière. Selon la thèse développée ici, les facteurs explicatifs les plus importants ne se situent pas du côté des lois encadrant le lobbying ou encore le financement des partis politiques. Ils se trouvent plutôt du côté des mesures de transparence publique et de liberté de la presse.

Sweden is one of the countries in the world where corruption and ethical failings of elected officials and civil servants are among the lowest. The purpose developed here is to explain why Sweden is a reference country in this field. The article's thesis is that the most important explanatory factors are not found in the laws governing the practice of lobbying or the financing of political parties, but rather in measures of public transparency and freedom of the press.

INDEX

Mots-clés : lutte contre la corruption, Suède, transparence publique

Keywords : fight against corruption, Sweden, public transparency

AUTEURS

STÉPHANE PAQUIN

Stéphane Paquin (doctorat Sciences Po Paris) est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique. Il est directeur du Groupe de recherche et d'études sur l'international et le Québec (GERIQ). Il est également codirecteur de la collection « Politique mondiale » aux presses de l'Université de Montréal. Il a rédigé, corédigé ou dirigé 30 ouvrages ou revues scientifiques et a publié une centaine d'articles sur la politique comparée, sur la réforme de l'État et la social-démocratie ainsi que sur le Québec et les pays nordiques. Il a obtenu de nombreuses bourses prestigieuses, dont une Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale, une *Fulbright distinguished Chair in Quebec studies* à la State University of New York, des financements du CRSH, du FQRSC et le PIERAN. Il a été sélectionné en 2008 dans le prestigieux *International Visitor Leadership Program* du gouvernement américain.

JEAN-PATRICK BRADY

Jean-Patrick Brady est détenteur d'un doctorat de l'École nationale d'administration publique. Il est aussi chercheur postdoctoral à l'Université Laval, chargé de cours à l'Université de Sherbrooke et à l'Université du Québec à Rimouski. Ses travaux portent principalement sur les mécanismes de saine gouvernance dans le milieu municipal et sur le rôle des groupes de pression dans les réformes de l'État au Québec et en Suède. Il a publié différents chapitres de livres et articles sur les groupes de pression et les mouvements sociaux. Il a notamment co-publié en 2016 l'ouvrage *Groupes d'intérêt et mouvements sociaux*, aux Presses de l'Université Laval.