

LA CORRUPTION DANS LE VILLAGE GLOBAL



NOËL PONS

CONSULTANT INTERNATIONAL, ANCIEN CONSEILLER AU SERVICE CENTRAL DE PREVENTION DE LA CORRUPTION (SCPC), MEMBRE DE L'INSTITUT FRANÇAIS DE L'AUDIT ET DU CONTRÔLE INTERNE (IFACI), MEMBRE DE L'ACADEMIE ET DE L'ETHIQUE¹

La mondialisation est ses dérives ont largement facilité le développement de la corruption. On peut dire qu'à ce jour jamais nous n'avions été confrontés à un tel essor de la criminalité financière à laquelle est lié le comportement corruptif ; jamais non plus nous n'avions constaté un tel cynisme des élites.

La corruption qui se développait jusqu'aux années 80 dans un cadre clos n'affectait qu'un nombre limité d'entités et de personnes ; le contrôle des changes était bien installé dans les pays de type européen et il n'était guère facile pour monsieur tout le monde de disposer des sommes nécessaires à l'installation et au fonctionnement d'un système de blanchiment et de placements de ces montants. Seuls parvenaient à utiliser à plein ces opportunités les sociétés ou de très riches personnalités qui se mouvaient dans les grands marchés d'armes et les marchés d'État, les grandes structures qui pratiquaient la fraude fiscale, ainsi que celles, souvent les mêmes, qui finançaient la politique. Quelques

membres des professions libérales accompagnaient les industriels dans ces opérations. Cela ne posait guère de problème car les montants restaient assez limités, seuls quelques avertis connaissaient les systèmes et un silence total accompagnait ces manipulations. Le système était déjà très professionnel, il s'organisait autour des filiales de sociétés et de banques installées dans les paradis fiscaux et d'une armée de passeurs pour les « malheureux fraudeurs » qui ne pouvaient surfacturer leurs prestations et qui ne voulaient pas passer sous les coudées des contrôles. Ce système restait cependant discret.

La libéralisation des opérations financières et commerciales a facilité les échanges légitimes ou illégitimes et a mis à la portée de tout un chacun des procédés qui jusque-là n'étaient utilisés que par quelques personnages « élus » disposant des moyens de les utiliser. En même temps, accompagnant en cela la doxa libérale, les statuts des personnes ont disparu au profit de l'appropriation des richesses. Le recul considérable

de la notion d'État et de l'intérêt général au profit de l'individualisme le plus extrême s'est traduit par le rejet total du paiement de l'impôt qui nécessite le blanchiment des sommes et le camouflage de la corruption. Il s'en est suivi une professionnalisation des métiers qui accompagnaient l'organisation de ces montages. Les États et leur fiscalité sont pris en tenaille par les professionnels du détournement du chiffre et par des avocats spécialisés. Ces derniers utilisent des activités de lobbying dans le but de limiter les contrôles en aidant à la réalisation des codes répressifs qui perdent ainsi leur caractéristique principale et en organisant des montages frauduleux.

Cette situation a grandement facilité le développement de la corruption par la diffusion urbi et orbi des « bonnes pratiques » comme l'avait fort bien analysé Ewan Sutherland voici plus de cinquante ans pour les fraudes.

Sur quelles bases juridiques se fonde la lutte contre la corruption ?

Les fondements juridiques de la

lutte contre la corruption sont anciens et sont en général codifiés dans les législations pénales des divers pays. Ils sont regroupés sous le vocable commun d'atteinte à la probité. Dans la majorité des cas, dans les pays les plus anciens comme dans les autres, ce n'est pas le corpus législatif qui faillit, c'est son application. Diverses conventions internationales ont donné par la suite à ces délits un caractère universel ; le dispositif a été ainsi complété, ce qui donne actuellement une relative cohérence au cadre juridique de la lutte. Ces conventions, assistées par un système de suivi, déclinent dans leurs divers articles les mesures que les pays, qui ont signé les conventions, devraient mettre en place et évaluent ces systèmes. Ces mesures forment un cadre qui devrait être utilisé par toutes les structures privées comme publiques et qui est proposé moyennant quelques aménagements ponctuels à toutes les entités, État, entreprises qui seraient tentées de se soumettre à la « bonne gouvernance ». Il s'agit en fait d'un recueil de bonnes pratiques qu'il faudra installer à la fois dans le corpus juridique mais qu'il faudrait aussi intégrer dans la manière de se comporter. Il s'agit en fait d'une boîte à outils liée à la mise en place de règles de gouvernance dans l'ensemble d'un pays.

Ces conventions préconisent la création d'un service de prévention, mais ne s'opposent pas à l'installation d'un service à la fois préventif et répressif lorsque les structures officielles sont incapables de poursuivre ou lorsqu'elles sont corrom-

pues. Ce service doit constituer l'image officielle de la volonté de lutter contre la corruption et le moyen de réduire l'impunité.

Que penser de ces structures ?

Ces structures doivent évidemment être généralisées mais leur nature, préventive, répressive, ou mixte dépend largement de la situation locale et de l'État du droit. Un service de prévention, un service d'investigation, un service mixte, le tout pouvant être créé dans le but de faciliter les évaluations. Mais, il reste souvent un produit « hors sol » ne fonctionnant pas.

Ces services sont indéniablement utiles, à titre d'exemple, l'Agence Nationale d'Intégrité (ANI) en Roumanie, appuyée par le parquet national anti-corruption (DNA), est tellement efficace qu'il génère une opposition frontale des corrompus de toute nature. Ce service est chargé de surveiller le patrimoine des fonctionnaires du chef de l'État et des parlementaires, en fait de tout l'appareil d'État. Créé sous la pression de l'Union européenne, ce service est toujours sous pression car il a engagé une véritable opération « mains propres » affectant les personnages les plus en vue dans les hautes sphères du pouvoir dans ce pays où les hommes politiques étaient traditionnellement intouchables. Il a créé une véritable panique.

Pour évaluer la situation locale au regard de la corruption et des processus qui devraient être mis en place, divers points méritent l'analyse. L'état du corpus juridique, le nombre de poursuites engagées, de condamnations prononcées. Con-

naître la capacité de poursuivre et s'intéresser aux compétences des magistrats dans ce domaine, des moyens dont ils disposent et de l'intérêt prêté par les instances de jugement à ces problèmes est incontournable. Évaluer l'état de la fonction publique dans ses missions centrales ainsi que dans sa capacité à participer à la lutte contre la corruption me semble indispensable. On ne lutte pas contre la corruption avec le seul code pénal. Une lutte efficace exige la multiplication des services de contrôles oeuvrant chacun dans leur domaine de compétence de manière à multiplier les grains de sable dans le processus de corruption². Le niveau d'entrisme de la criminalité organisée dans l'économie et le cercle politique local doit aussi être connu car c'est un remarquable vecteur de corruption. Il faut enfin évaluer la situation et le positionnement du secteur privé au regard de ce problème, ce dernier étant à la fois victime et acteur de l'infraction.

Quelles sont les pratiques de corruption rencontrées dans les pays émergents ?

La pratique du « pot de vin » est une pratique quasi généralisée qui s'installe dans un contexte de pauvreté générale. Qualifiée de « corruption de survie » ou encore de « corruption du ventre », elle se manifeste par un paiement indu, pour faire avancer un dossier, échapper à une obligation légitime ou se sentir protégé. Les corrompus génèrent volontairement ce paiement en ralentissant le traitement des dossiers. Ce système se matérialise par une gestion savante de la « pile de dos-

siers». Ce phénomène est présent dans tous les services, dans toutes les administrations depuis les finances jusqu'à la magistrature, elle est particulièrement prégnante dans le secteur de la santé et de l'éducation. Ce comportement est facilité par l'analphabétisme, la méconnaissance des procédures par la population mais aussi par l'absence ou l'irrespect de ces mêmes règles par le corrompu. L'impunité facilitant le développement de ce comportement qu'on identifie par le constat de phénomènes de queue, d'absences, de retards considérables dans le traitement des dossiers.

La notion d'intérêt général est pratiquement absente des préoccupations administratives. Finalement dans les pays, pauvres ou dans certains pays de l'Est et de l'Asie, l'administration, la magistrature ou la police et l'armée sont le plus souvent considérées comme un moyen de survie ou d'enrichissement individuel contribuant par ailleurs à financer le parti politique au pouvoir. En contrepartie, le parti protège ses affidés des poursuites éventuelles et facilite leur carrière. Il n'est pas rare que certains payent le droit ou l'examen d'entrée dans la police, l'armée, les douanes ou les impôts. Ce type de prélèvement est parfois organisé de manière très hiérarchisée. C'est souvent le cas pour les infractions réelles ou supposées à la circulation ou encore lorsque des barrages illégaux bloquent la circulation des grands axes.

L'excuse tirée de la faiblesse de la rémunération est aussi avancée. Comment peut-on estimer qu'il est possible faire vivre cor-

rectement sa famille avec 300 dollars ? Les plus honnêtes exercent plusieurs métiers, les plus débrouillards peuvent se laisser aller à accompagner les criminels et les autres attendent derrière leur bureau leurs «épingles». Il faut cependant retenir le fait que les sommes récupérées par les corrompus sont parfois considérables, nombre de fonctionnaires subalternes ont acquis des chaâteaux et disposent de plusieurs millions sur leurs comptes bancaires.

La corruption se développe dans une culture du secret et implique un fort esprit de solidarité ou de corps qui écarte ceux qui s'opposent ou qui pourraient dénoncer ces comportements ou qui ne tiennent pas à participer à ces opérations. Elle se produit souvent dans des situations qui maintiennent en contact les fonctionnaires et des criminels locaux qui «payent» ainsi la tranquillité qui est essentielle pour exercer leur activité sans risque. Elle cible souvent les populations qui ne seront que rarement susceptibles de porter plainte. Ces situations sont souvent dues à l'absence ou à la légèreté du contrôle exercé par la hiérarchie qui laisse de manière constante les agents au contact de populations à risque. La difficulté d'exercer un contrôle approfondi des coûts et résultats de la production administrative peut créer le risque de corruption, l'agent peut alors poursuivre ses propres objectifs au détriment des objectifs administratifs. De plus, les coûts de contrôle et de détection restant élevés, la volonté politique peut

manquer pour faire appliquer la loi.

La «petite» corruption est la forme la plus visible et la plus facile à détecter.

L'autre type de corruption est celle qui affecte les élites sur laquelle je ne m'appesantirai pas car il s'agit d'une véritable trahison des dirigeants utilisant tous les moyens pour s'enrichir. Il s'agit d'une corruption d'enrichissement des élites ou/et de leurs intermédiaires ; les élites corrompues s'engagent dans une dynamique d'accumulation de richesse en se souciant comme d'une guigne des moyens utilisés. Ce comportement affecte aussi bien les élites publiques que les élites privées. Elles sont souvent complices. En fait, c'est l'ensemble de la classe dirigeante qui est concernée.

En quoi différent - elles des manipulations développées dans les pays qui sont censés être mieux contrôlés ?

Finalement, les différences sont assez minces. En ce qui concerne la «petite» corruption il est évident que les mêmes typologies sont présentes, la différence essentielle réside dans le fait que les contrôles internes et externes sont adaptés au traitement de ces risques soit de manière préventive, soit de manière répressive, et les enquêtes administratives et pénales sont efficaces. De ce fait, ce type de corruption ne peut se développer de manière systémique ou lorsque le système s'emballe, il est limité dans sa durée. On relève que, régulièrement, des fonctionnaires corrompus sont poursuivis pour avoir participé

en fournissant des informations à des opérations criminelles très lucratives telles que les carrousels TVA, les carrousels carbones, la création de «kits» utilisés dans les fraudes documentaires, les régies publicitaires ou les transferts d'espèces liés à la corruption.

De plus, le point faible des contrôles qui réside dans la protection ou dans une absence de poursuite des personnages importants, qu'il s'agisse de politiques ou de non politiques³, semble actuellement écorné par la multiplication d'informations externes et par le séisme que pourrait créer offshore-leaks dans le domaine de la fraude. Les pratiques corruptrices évoluant, les manipulations actuelles peuvent être qualifiées de «corruption douce». Ce type de corruption se complait dans les connivences, les conflits d'intérêts qui sont conçus pour échapper en partie au droit pénal du fait du grand nombre de participants qui ont chacun une responsabilité mais qu'ils diluent avec un grand nombre d'acteurs⁴.

Le développement de la «grande» corruption ou de la corruption des élites, est facilité par l'asymétrie d'information, le pouvoir discrétionnaire et la recherche d'une situation de rente. L'attrait de l'argent demeure cependant la motivation majeure. Les parties en cause trouvent un intérêt partagé dans cette situation et sont confortées dans leur comportement par le fait que les victimes n'appréhendent pas immédiatement l'acte criminel.

De plus, les montages sont complexes et ne «parlent» réellement qu'à un nombre limité de techniciens avertis. L'échange

est secret et très professionnel à la fois lors de sa mise en place et lors de sa matérialisation (montages autour de sociétés écrans, de paradis fiscaux et d'hommes de paille). Corrompus et corrupteurs sont ainsi confortés dans leur comportement par leur relative impunité, les preuves judiciaires étant rarement identifiées. Il est évident que les supports de la corruption (fausses factures, caisses noires, sociétés écrans, paradis fiscaux, banques corrompues) sont utilisés avec la même virtuosité par les conseils. Ce sont les mêmes, des élites des pays émergents et des pays censés être mieux contrôlés. Dans les deux cas, les fonctionnaires corrompus de premier niveau protègent les activités illégales et sabotent les investigations.

Les détournements qui en résultent grèvent le budget de l'État et le privent de ressources considérables. La carence éthique, le désir de s'enrichir le plus vite possible, la possibilité d'y parvenir en nouant des connivences, le sentiment d'appartenir à une caste d'intouchables mais aussi le fait que l'État est désormais considéré comme une source de profits personnels et non comme le garant de l'intérêt général contribuent largement à cette dérive.

Dans des situations de ce type quels sont les points essentiels à respecter ?

Le premier point qui me semble essentiel est l'adaptation aux besoins et aux situations locales et non l'imposition d'un système dit universel qui devrait être utilisable par tous mais qui en fait, ne correspond à aucune réalité si ce n'est théorique. Il est vain de créer un système certes re-

connu mais qui restera «hors sol» et qui finalement ne servira qu'une «compliance» de façade sans affecter le fond du problème. Ainsi, est-il parfaitement vain de créer un délit «d'enrichissement illicite», délit pourtant fondamental, dans un pays dans lequel il ne sera pas possible de déterminer les propriétaires réels des biens et immeubles ou dans lequel il n'existe pas de conventions efficaces avec certains paradis fiscaux.

Le second point est de ne pas faire tout reposer sur le pénal. Ce dernier ne constitue que l'un des éléments de l'encadrement de la lutte mais, si on le laisse apparaître comme tel, il sera mis en danger du fait de la pression monumentale qu'il va subir. En effet, dans certains pays, c'est la magistrature qui est parfois considérée comme étant le service le plus corrompu, le prix d'un magistrat est évalué à près de un million de dollars *pour bloquer des poursuites*.

Il est vrai que la criminalité développe la pratique du «plata o plomo» (argent ou plomb) ce qui explique certains comportements sans les justifier pour autant.

Il est indispensable de faire participer toutes les structures qui peuvent avoir une incidence même minime sur les phénomènes de corruption car leur présence et le type de sanction qu'elles infligent sont susceptibles de réduire les pratiques douteuses chez les moins décidés.

Quels sont les éléments qui doivent faire l'objet d'une analyse ?

Il est incontournable :

- d'analyser le corpus juridique et de faire l'inventaire des mesures existantes puis de les comparer avec les mesures préconisées. En fait, il s'agit de réaliser un état des lieux de l'ensemble des textes pénaux afin de proposer des améliorations.
- d'identifier les éléments relevant du domaine administratif qui méritent d'être intégrés dans l'analyse ou qui sont nécessaires pour assurer une lutte utile contre la corruption.
- d'identifier les mesures qui pourraient être installées dans les diverses administrations pour accompagner les travaux.

Il est aussi indispensable de développer des initiatives avec les organisations privées.

Quelle pourrait être l'organisation d'un service dédié à la lutte anticorruption ?

Lorsque les services administratifs ont des difficultés à traquer la «petite» corruption, les services de contrôle ont toutes les peines du monde à poursuivre les escroqueries sur les marchés publics et la justice ne dispose pas des moyens matériels susceptibles de mettre un terme aux menées corruptrices, c'est le moment d'instituer une structure ad hoc ainsi que des procédures exceptionnelles même si cela peut apparaître extrême. Dans un cadre de déshérence des contrôles, le choix d'un organisme mixte (à la fois répressif et préventif) permet de cumuler les avantages et d'éviter les guerres administratives entre deux services installés sur le même secteur. Les avantages

techniques sont regroupés et les bonnes analyses sont partagées de manière très fluide. Le seul fait de savoir que la répression est effective limite la diffusion des montages aux seuls corrompus professionnels.

Ce service doit disposer d'un pouvoir d'enquête, de poursuite, directe ou indirecte suivant le choix effectué, d'un droit de communication de pièces ce qui lui donnera la qualité d'un instrument de lutte contre la corruption reconnu. Il doit pouvoir s'autosaisir. Les saisines ne doivent pas cependant être limitées à la seule corruption, il doit pouvoir élargir ses saisines s'il y a lieu à l'ensemble des montages relevant de la criminalité financière.

De plus, soyons optimistes, les membres du service déjà choisis pour leur sens éthique et pour leur forte technicité, constitueront lors de leur retour dans leur service d'origine ou dans les nouvelles responsabilités qu'ils assumeront un support sur lequel il sera facile de s'appuyer pour amener les entités à une plus grande qualité technique et morale.

Finalement, jamais l'adage latin « *fraus omnia corrumpit* » n'a été aussi pertinent, il faut bien comprendre que, désormais, les trois grands délits financiers, la fraude au sens le plus large, la corruption et les divers blanchiments doivent être traités de concert. Aux spécialités doit se substituer une vision d'ensemble. Ces comportements relevant de la criminalité financière n'étaient voici deux décennies que des activités spécifiques ; ils ont muté vers une professionnalisation extrême et sont désormais corrélés depuis

que certaines banques, certains avocats, notaires et intermédiaires douteux ainsi que certains cabinets comptables sont entrés dans le jeu et en ont tiré des bénéfices hautement lucratifs. Ces pratiques ont en commun un certain nombre d'outils fonctionnant dans toutes les situations à l'instar des célèbres couteaux suisses à lames multiples.

Les dérégulations ultralibérales nous ont légué en quelques décennies un monde dans lequel l'argent est roi, le crime est parfaitement intégré et où l'État renonçait à poursuivre les délinquants. Le refus des lois, la violation des règles, l'arrogance des oligarques étaient devenus la règle. C'est dans ce monde que les plus grandes banques, dont certaines nous sont proches ? n'ont pas hésité à blanchir les fonds des cartels et des structures criminelles voire à braver les embargos. Mais, peut-être était-ce là une longue habitude que la crise a rendu visible. D'autres banques, en ressortant un argumentaire fallacieux, s'enrichissent avec l'argent de la fraude fiscale et s'étonnent d'être poursuivies.

Notes :

1. auteur de plusieurs ouvrages dont « 92 CONNECTION LES HAUTS-DE-SEINE Laboratoire de la corruption » coécrit avec Jean-Paul PHILIPPE (Nouveau Monde éditions).
2. En effet, à mon sens, laisser les structures pénales gérer seules ce problème augmente les risques de corruption dans ce secteur car la pression sur les acteurs devient phénoménale.
3. Voir en ce sens « La corruption des élites - Expertise, lobbying, conflits d'intérêt » Noël Pons, ed Odile Jacob Paris 2012.
4. On peut constater ce type d'organisation dans les scandales récents, l'arbitrage Tapie en est un bon exemple.