

La corruption en Europe

dimanche 1er mai 2005, par [Daniel LEBEGUE](#)

Citer cet article / To cite this version :

[Daniel LEBEGUE](#), **La corruption en Europe**, *Diploweb.com : la revue géopolitique*, 1er mai 2005.

Hum... Vous semblez apprécier le DIPLOWEB.COM. Nous vous en remercions et vous invitons à participer à sa construction.

Le DIPLOWEB.COM est LE media géopolitique indépendant en accès gratuit, fondé en l'an 2000. Nous vous proposons de participer concrètement à cette réalisation francophone de qualité, lu dans 190 pays. Comment faire ? Nous vous invitons à verser un "pourboire" (tip) à votre convenance via le site <https://fr.tipeee.com/diploweb> . Vous pouvez aussi rédiger un chèque à l'ordre du DIPLOWEB.COM et l'adresser à Diploweb.com, Pierre Verluise, 1 avenue Lamartine, 94300, Vincennes, France. Ou bien encore faire un virement bancaire en demandant un RIB à l'adresse expertise.geopolitique@gmail.com.

Avec 5 000€ par mois, nous pouvons couvrir nos principaux frais de fonctionnement et dégager le temps nécessaire à nos principaux responsables pour qu'ils continuent à travailler sur le DIPLOWEB.COM.

Avec 8 000€ par mois, nous pouvons lancer de nouveaux projets (contenus, événements), voire l'optimisation de la maquette du site web du DIPLOWEB.COM.

L'Union européenne élargie à 25 est plus exposée aux risques de corruption et de blanchiment qu'elle ne l'était à 15. Parce que nombre des nouveaux Etats membres restent dans une situation peu brillante. Certes, il existe l'Office européen de Lutte AntiFraude (OLAF), mais il manque le cadre d'ensemble nécessaire. L'Union européenne devrait développer à une plus grande échelle des missions de formation et d'évaluation.

Après avoir détaillé le chemin parcouru depuis le début des années 1990, D. Lebègue brosse un tableau de la situation en 2005. Puis il explique ce que l'Union européenne pourrait faire afin de protéger le citoyen de la corruption des autorités publiques ou privées.

EN 2005, QUELLE EST LA SITUATION au regard de la corruption en Europe ? L'étude des règles de droit indique une sérieuse évolution depuis une dizaine d'années. Au début des années 1990, la corruption était en Europe une pratique connue mais tolérée. La corruption, c'est le fait d'utiliser une autorité publique ou privée pour en obtenir un avantage personnel. Souvent, la corruption n'était pas alors qualifiée pénalement comme un délit ou un crime. Elle ne donnait donc pas lieu à des incriminations, poursuites et condamnations.

Une évolution significative

Comment les choses se passent-elles concrètement ? Voici une quinzaine d'années, une entreprise française qui voulait gagner un marché à l'étranger estimait souvent utile de verser un pot-de-vin - appelé commission - à un acheteur public ou à un intermédiaire. Pour cela, l'entreprise créditait un compte bancaire à numéro, en Suisse ou ailleurs, au bénéfice de cet intermédiaire ou de ce décideur. Le chef d'entreprise allait au ministère de l'Economie et des Finances, à la direction des générales des Douanes demander une autorisation officielle de faire un versement sur un compte à numéro à l'étranger pour emporter le marché. Ce certificat officiel pouvait ensuite être présenté à l'administration fiscale française pour obtenir la déductibilité de cette commission. Voilà la situation en France au début des années 1990. Il en allait ainsi dans plusieurs pays européens.

Quelle est la situation aujourd'hui ? Si le Directeur des douanes vient maintenant à être informé qu'une entreprise française pour emporter un marché en Arabie saoudite ou en Malaisie a versé une commission sur un compte numéroté en France ou ailleurs dans le monde, que se passe-t-il ? Selon l'article 40 du code de procédure pénale, ce fonctionnaire doit signaler le fait au Procureur de la République. En effet, il s'agit d'un délit au vu de la loi du 30 juin 2000, pouvant donner lieu à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans et à des amendes extrêmement lourdes pour la personne comme pour l'entreprise impliquées.

Le texte fondateur

Ces deux photographies montrent le chemin parcouru en une quinzaine d'années. Ce qui était d'usage assez courant, toléré et admis dans le commerce international est devenu un délit ou un crime. Le texte fondateur est une Convention contre la corruption de l'Organisation de

Coopération et de Développement Economiques (OCDE), datée de 1997. Les pays membres de l'OCDE l'ont ensuite transposé dans leur droit national. La France l'a fait en juin 2000 et la loi a été promulguée en septembre 2000.

La règle du jeu a donc changé dans les 29 pays membres de l'OCDE, auxquels s'ajoutent d'autres pays ayant signé la Convention contre la corruption. Au total, ce sont 36 pays qui appliquent cet engagement en 2005. D'autres régions dans le monde ont signé une convention du même type : l'Union africaine et le Conseil de l'Europe. En décembre 2003 a été signée au Mexique la Convention des Nations unies contre la corruption. Elle n'est pas encore ratifiée, mais elle le sera probablement dans les prochains mois. Alors, la règle de droit sera la même pour tous les pays, y compris ceux qui étaient jusqu'ici restés à l'écart de la Convention de l'OCDE, comme la Russie ou la Chine et beaucoup de pays émergents. La Convention des Nations unies fait de la corruption un délit et donne des moyens pour le poursuivre. Elle prévoit également la restitution des sommes détournées dans des actes de corruption, avec des procédures d'extraditions pour ceux qui se rendent coupables de tels actes.

Le cadre juridique a donc très profondément changé. La règle de droit n'est plus ce qu'elle était au début des années 1990. Nous regrettons, cependant, que le Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) se soit progressivement désarmé, jusqu'à ne plus laisser que trois pays sur la liste des Etats non coopératifs : Myanmar, Nauru et Nigéria. Jamais Monaco n'a condamné quelqu'un pour blanchiment. Qui peut croire une telle fable ?

Quel est maintenant l'écart entre la règle de droit et la réalité ? Commençons par la France. En ce qui concerne la vie politique et l'action publique, la France a adopté entre 1988 et 1996 toute une série de textes qui visent à prévenir ou réprimer les actes de corruption. La loi sur le financement des campagnes électorales et les partis politiques s'inscrit dans ce cadre. La réforme du code des marchés publics pour l'Etat et les collectivités locales fait également partie de ce processus. Ces textes vont dans le sens d'une action publique organisée contre la corruption.

Les entreprises ne sont pas idiotes

Comment évolue le comportement des entreprises ? Nous constatons une évolution significative dans le monde de l'entreprise. Après s'être longtemps accommodés de la corruption, les entreprises française font le raisonnement suivant. « Qu'espérer si nous payons pour obtenir un marché public en France ou à l'étranger ? De l'activité et des revenus, mais si tout le monde joue le même jeu corrompue, nous pouvons gagner ponctuellement cet appel d'offre, mais les fois suivantes les concurrents vont l'emporter parce que leur enveloppe sera plus grosse. Le gain économique n'est donc pas évident. En revanche, les risques pour l'entreprise sont aujourd'hui considérables ».

Effectivement, les risques juridiques pèsent directement sur les personnes physiques, dont les dirigeants de l'entreprise. Les personnes morales, c'est à dire les entreprises, affrontent des risques commerciaux importants. Une entreprise condamnée pour corruption se voit de plus en plus souvent interdire pour plusieurs années l'accès à des marchés publics dans un pays ou un ensemble de pays. Il s'agit d'un risque économique de première importance. S'ajoutent les risques de réputation, les risques d'image. Pour une entreprise dont la marque est souvent le

premier actif, il devient déraisonnable de prendre le risque de ce genre de pratique. Il existe bien des signes qui montrent un changement d'attitude des entreprises. Plus de 370 entreprises françaises ont signé un engagement public, le Global compact des Nations unies. L'entreprise s'engage par le 10e principe de ce texte à lutter activement contre la corruption sous toutes ses formes.

Le jeu serait terminé, si...

Transparency International voit maintenant des entreprises venir lui demander une aide afin d'établir des programmes d'action contre la corruption et contre le blanchiment : analyse de risques, formation des commerciaux, mise en place de systèmes d'alerte, évaluation des programmes... Nous considérons que cette évolution de l'entreprise doit retenir toute notre attention. Si les cinq plus grandes entreprises pétrolières du monde décidaient d'un commun accord de ne plus pratiquer la corruption et de mettre en place un système de surveillance mutuelle... ce petit jeu cesserait rapidement. Si les princes saoudiens s'entendaient dire « on ne paie plus », le jeu serait terminé. Même chose si les cinq plus grandes entreprises d'armement s'accordaient pour cesser les pratiques corruptives. Nous incitons les grandes entreprises à former des coalitions pour changer les règles du jeu.

La légitimité de notre action vient du soutien de l'opinion publique. En effet, l'opinion publique internationale joue un rôle déterminant dans cette affaire. Elle ne se résigne pas à la corruption. Dans aucun pays on ne considère que la corruption est un ingrédient normal de la vie économique et sociale. Même dans les pays où la corruption est endémique, nos enquêtes montrent qu'elle provoque indignation, rejet et condamnation morale. Nous en voyons le signe dans beaucoup d'élections dans le monde. Ces dernières années, beaucoup de responsables politiques sont tombés pour faits de corruption. Fin 2004, en Ukraine, la bataille de l'opinion publique a été gagnée sur le thème de la corruption de l'équipe précédente.

Voilà donc les nouvelles réalités : les règles de droit ont changé, le monde de l'entreprise évolue et l'opinion publique exerce une forte pression. La classe politique s'inquiète de la chute considérable de sa crédibilité. A l'inverse, l'opinion publique accorde une grande confiance aux Organisations non gouvernementales comme TI. Pourquoi ? Parce qu'on y trouve à la fois le désintéressement et l'expertise. Il faut prendre conscience que dans bien des domaines de la vie collective le meilleur de l'expertise se trouve maintenant dans le monde des ONG. Il en va ainsi dans le domaine du climat ou des droits de l'homme. Et les entreprises viennent de plus en plus au contact des ONG pour bénéficier de leur expertise.

En Europe, la situation est plus hétérogène que jamais

Pour autant, quelle est la situation en Europe ? D'abord, l'Europe n'a pas à donner de leçon à d'autres en matière de corruption. Nous établissons chaque année un Indice de perception de la corruption par pays, de 0 à 10. Pour cela nous nous basons sur des études d'opinion et des sondages auprès de décideurs. Parmi les pays du monde les plus vertueux, nous trouvons dans le classement 2004 quelques pays du Nord de l'Europe. Numéro 1, la Finlande ; n°3, le Danemark ; n°4, l'Islande, n°6, la Suède ; n°8, la Norvège ; n°10, les Pays-Bas. Voilà des pays qui ont généralement de bonnes pratiques en terme de transparence et d'intégrité.

Globalement, l'Union européenne n'a pas de quoi pavoiser. La France est 22e, l'Italie, 43e, la Pologne 68e . Sur les 25 pays de l'Union européenne, 10 sont actuellement en dessous de la moyenne mondiale, soit moins de 5 sur 10 dans notre système de notation. Il ne suffit pas que les nouveaux Etats membres adoptent officiellement des textes pour lutter contre la corruption, encore faut-il qu'ils les appliquent. La régulation ne suffit pas, il faut se donner les moyens de vérifier l'application des textes.

L'Europe communautaire est donc hétérogène, écartelée entre la Finlande n°1 et la Pologne 68e.

Il serait trop simple de penser que la frontière se trouve entre l'Est et l'Ouest. Il est vrai que parmi les nouveaux entrés dans l'UE, certains pays ont des progrès à faire. Chypre, par exemple, est aujourd'hui une des lessiveuses des pays d'Europe de l'Est, notamment pour le blanchiment de l'argent sale de Russie, d'Ukraine, de Biélorussie ou du Moyen-Orient. Personne ne peut prétendre que Chypre dispose aujourd'hui d'un système de régulation et de contrôle de ses banques et de ses établissements financiers au niveau qu'on est en droit d'attendre d'un Etat membre de l'Union européenne. Malte a fait de grands efforts, tout comme les Baltes.

Pays candidats

Quant aux candidats, la Roumanie et la Bulgarie, tout leur système est gangrené par la corruption : la justice, les médias, l'administration, l'entreprise... Il existe donc à l'Est de l'Europe des pays qui ne remplissent pas les critères de vie démocratique tels que nous sommes en droit d'attendre d'un pays membre de l'UE au début du XXIe s.

Cependant, nous constatons à l'Ouest de l'Europe des situations à peine plus brillante. Au sein de l'Union européenne ou liés à l'UE par des accords étatiques, nous trouvons la moitié des paradis fiscaux du monde. Il existe actuellement 35 à 40 sur la planète. Un transfert financier sur deux transite par un centre off shore, ce qui ouvre le risque d'une rencontre entre des flux d'origine irréprochable et des flux d'argent sale. La moitié des centres off shore se trouve en Europe, dont Monaco, Andorre, le Luxembourg... et Londres. La capitale du Royaume-Uni est la principale place de production de sociétés écrans du monde. C'est en partie pourquoi dans notre classement, l'Europe ne se trouve pas à la place qui devrait être la sienne, c'est à dire celle de l'espace qui a inventé la démocratie et l'a porté dans le monde.

Il importe de savoir également que le monde politique est aujourd'hui jugé en Europe particulièrement perméable à la corruption. Les parlementaires et les partis politiques n'ont dans l'ensemble pas une bonne image.

Le monde politique français n'a pas bonne réputation

Les Français mettent en doute l'intégrité de leurs responsables politiques. Le monde politique français apparaît comme opaque et l'usage du secret défense semble parfois abusif. L'importance des immunités accordées aux responsables politiques est plus étendue en France que dans d'autres pays européens. En Europe du Nord, le Président de la République relève

des tribunaux ordinaires pour tout ce qu'il fait dans l'exercice de ses fonctions comme en dehors. Dans le cas de la France, le Conseil constitutionnel en a jugé autrement. Tout cela contribue à la défiance de l'opinion publique vis à vis de la classe politique.

Que faire ? L'Union européenne ne peut pas rester à ce niveau très insuffisant. Il n'existe pas de fatalité en la matière. Quand les Etats-Unis décident après le 11 septembre 2001 qu'il faut lutter contre le terrorisme, ils mettent en place avec leurs partenaires les systèmes qui permettent effectivement de le faire.

Il est possible de mettre en œuvre nombre de mesures pour améliorer la performance de l'Europe. Tout en respectant la liberté des flux de capitaux, nous pouvons parfaitement nous assurer que les revenus sont déclarés et soumis à l'impôt. Cessons de nous cacher derrière les positions des pays non membres de l'UE, comme la Suisse, pour empêcher toute avancée.

Pourquoi la Commission européenne ne légifère-t-elle pas sur la corruption ?

Concrètement, que fait la Commission européenne ? Nous avons récemment proposé à la Commission un programme d'action globale à l'échelle de l'UE, assorti de mesures précises et d'engagements, avec un système de surveillance. Pour l'instant, l'UE en reste au niveau des « notes d'orientations » et des « rapports » du Parlement. La Commission qui, pourtant n'est pas avare de recommandations, n'a pas encore jugé utile de légiférer en matière de corruption, blanchiment et lutte contre la fraude.

Pourtant, l'Union européenne élargie à 25 est plus exposée aux risques de corruption et de blanchiment qu'elle ne l'était à 15. Parce que nombre des nouveaux Etats membres restent dans une situation peu brillante. Certes, il existe l'Office européen de Lutte AntiFraude (OLAF), mais il manque le cadre d'ensemble que nous appelons de nos vœux. L'Union européenne devrait développer à une plus grande échelle des missions de formation et d'évaluation.

Au-delà d'Europol et d'Eurojust, nous souhaitons que l'UE institue un Procureur européen. Ce haut magistrat pourrait exercer l'action publique au nom de l'UE, de ses valeurs et de ses règles de droit. C'est à dire enclencher des poursuites à l'endroit de tel ou tel responsable économique ou politique en Europe. Pour l'instant, cette fonction n'est incarnée par personne.

Le mandat d'arrêt européen doit devenir effectif

Nous demandons que l'UE finalise le mandat d'arrêt européen, pour donner à nos juges le moyen de faire leur travail dans le cadre du marché unique. Travail qu'ils ont encore la plus grande difficulté à faire. Prenons un exemple. Un juge français enquête sur un dossier de corruption ou de blanchiment et souhaite enquêter sur les comptes bancaires d'un résident britannique. Le juge doit émettre une commission rogatoire internationale. Celle-ci se voit transmise par la voie diplomatique, bien qu'on soit dans l'UE. Elle passe donc du ministère de la Justice au ministère des Affaires étrangères français qui la remet au ministère des Affaires étrangères britannique à qui il revient de la faire suivre au ministère de la Justice de ce pays.

Après deux à trois mois de cheminement administratif, la commission rogatoire arrive enfin chez un juge britannique. Celui-ci peut répondre : « Désolé, je ne peux effectuer des diligences que si je suis mandaté pour le faire par une autorité judiciaire britannique. Je ne suis donc pas concerné par cette commission rogatoire émise par un juge français. » Nous sommes ici dans une situation complètement anormale. Les juges doivent pouvoir travailler dans toute l'Union européenne comme ils le font dans leur pays : mener des investigations, délivrer des mandats d'amener et des mandats d'arrêt quand ils le pensent nécessaire dans l'intérêt public.

Nous recommandons aussi une mesure de bon sens : que toute entreprise européenne condamnée pour fait de corruption soit interdite de marché public en Europe. C'est bien le moins, mais cette règle n'existe pas encore.

Les citoyens européens ont le droit de savoir

Nous souhaiterions encore qu'il existe un registre public indiquant tous les bénéficiaires de fonds publics européens, à un titre ou à un autre. Les citoyens européens ont le droit de savoir quelles entreprises, associations ou collectivités locales reçoivent de l'argent européen prélevé sur leurs impôts. Quel objet ? Quelle destination ?

Nous agissons ainsi par voie de recommandation, pour donner aux acteurs des outils. Nous souhaiterions que l'Europe devienne un partenaire exemplaire en matière de prévention de la corruption et de blanchiment. Il serait bien naturel que les pays riches rassemblés dans l'UE, vieux pays de démocratie pour la plupart, donnent l'exemple au reste du monde en matière d'éthique dans la vie publique et dans la sphère économique. Il n'y a rien d'irréversible, à condition qu'existe une véritable volonté politique de se donner les moyens d'agir.

Manuscrit clos le 14 mars 2005

Note de la rédaction : Propos retranscrit par Pierre Verluise. Ce texte a été lu et amendé par Daniel Lebègue. Il s'est exprimé le 16 février 2005 dans le cadre d'une rencontre organisée par l'Association des Journalistes Européens (AJE).

P.-S.

Président de Transparence-International (France), section française de l'ONG Transparency International