

Table ronde 2

Quels préjudices pour les victimes de la corruption ?

Présentation et modération :

Yves Medina, vice-président de l'ORSE

Corruption dans les marchés publics

Thierry Beaugé, vice-président de Transparency-International (France)

Corruption et environnement

Corinne Lepage, ancien ministre de l'Environnement, avocate

Corruption du monde politique

Anne-José Fulgères, ancien chef du Parquet financier de Paris

Dommmages directs et collatéraux de la corruption à l'œuvre
parmi ceux qui étaient déjà victimes du tsunami

Lucas Patriat, rédacteur en chef de la revue des marchés Tropicaux

REFERENCES

Ancien élève d'HEC et de l'ENA, **Yves Medina**, conseiller maître à la Cour des Comptes, a rejoint PwC France pour être l'associé en charge des questions de déontologie et de corporate responsibility au sein du réseau PwC en France. Il a participé à ce titre à la fondation de l'Observatoire sur la Responsabilité Sociétale des Entreprises (ORSE) dont il est vice-président et qui réunit dans une approche « multi-stakeholders », les entreprises, les organisations professionnelles, les organisations syndicales et des grandes associations comme Transparency International et Amnesty International.

Présentation et modération

Yves Medina, vice-président de l'ORSE

Notion de préjudice

Lorsqu'il y a atteinte à l'intérêt patrimonial d'une personne, la victime subit un préjudice de façon immédiate, directe, visible, que ce préjudice soit corporel, matériel ou moral ou de façon indirecte. On parle alors souvent de préjudice par « ricochet ».

Le dommage doit être certain, c'est-à-dire que le préjudice ne peut pas être éventuel. Il ne peut y avoir de préjudice hypothétique. Il faut endurer le dommage pour prétendre à sa réparation, même si la jurisprudence prend désormais en compte ce qu'elle appelle « la perte de chance », perdre un contrat par exemple.

Le dommage doit être la conséquence directe du fait générateur de responsabilité. Cette exigence est la principale difficulté qui se pose au juge devant se prononcer sur la causalité adéquate, c'est-à-dire le fait qui est indiscutablement à l'origine du préjudice.

Le préjudice doit porter atteinte à un intérêt légitimement protégé (cf. Jurisprudence Perruche).

Préjudice et corruption

Appliquées aux actes de corruption, ces règles, ces conditions, ces définitions, déjà très complexes et souvent ambiguës dans le domaine des actes classiques, s'avèrent extraordinairement difficiles. C'est l'objet de cette seconde table ronde que de mettre au jour cette complexité et cette diversité des préjudices subis par la ou les victimes de la corruption. Quatre domaines se distinguent : celui du politique, celui de l'aide humanitaire, celui des marchés publics, celui de l'environnement et de l'urbanisme local.

REFERENCES

Consultant et formateur dans le domaine des achats, **Thierry Beaugé** a été successivement responsable du programme de formation, conseil et recherche en achat public de l'Institut de Management Public et secrétaire général de l'Union des Groupements d'Achats Publics. Il a été en outre chargé de cours sur les marchés publics à l'Université de Paris IX Dauphine. Il intervient dans un certain nombre d'écoles nationales et d'Instituts régionaux, ainsi qu'auprès des personnels territoriaux.

Il est enfin l'auteur d'ouvrages sur « Le nouveau code des marchés publics : commentaires et analyse des réformes de 2001 et 2004 » et d'un « Dictionnaire de la commande publique » parus aux éditions AFNOR, avril 2004 et janvier 2007. Thierry Beaugé est membre fondateur et vice-président de Transparence-International (France).

Corruption et marchés publics

Thierry Beaugé, vice-président de Transparence-International (France)

Il n'est pas question ici d'évoquer des affaires en cours ni de remonter dans chaque affaire passée pour en relever le préjudice si tant est qu'il ait été évalué. Le but est plutôt d'élaborer une sorte de typologie des victimes de la corruption et de la nature du préjudice dans les marchés publics. Le point de vue adopté est celui d'un praticien des marchés publics.

Les marchés publics doivent être appréhendés au sens large des différents modes de contractualisation à titre onéreux avec la puissance publique. Il s'agit des marchés, mais aussi des délégations de service public, des concessions, des affermages, des baux emphytéotiques, des contrats de partenariat, etc.

Le nombre de victimes concernées par la corruption dans les marchés publics est tellement important qu'il est plus efficient de parler de catégories de victimes directes et indirectes.

Exemple de poursuites engagées : le projet hydroélectrique des hauts plateaux du Lesotho¹.

Ce projet de 8 milliards de dollars US consistait en cinq barrages principaux, 200 kilomètres de galeries et une puissante centrale hydroélectrique. L'objectif était de contrôler et d'exploiter le débit du fleuve Senqu – dit fleuve orange en Afrique du sud –, d'approvisionner en eau la province de Gauteng et de fournir de l'électricité et une source de revenus à la population du Lesotho.

• **Processus**

Le gouvernement du Lesotho commande un audit des deux organismes de contrôle du projet. Lors de l'enquête sur le directeur général, M. Sole, de forts soupçons se font jour devant son refus de coopérer et son standing de vie très élevé. L'enquête conduit à la mise en cause de son banquier suisse, ce qui ouvre

1. Cf. Rapport mondial TI 2005, pages 38 et suivantes.

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

la voie à une coopération judiciaire suisse avec l'ouverture des archives bancaires. La réception de sommes très importantes est mise en évidence sans que leur provenance ne puisse être expliquée. M. Sole est alors condamné à 1,4 million de dollars US de dommages et intérêts. Ce directeur général touchait systématiquement des sommes versées par des courtiers, des intermédiaires de sociétés ou consortiums titulaires de contrats dans ce projet hydroélectrique. Après appel, la peine d'emprisonnement de M. Sole est portée à 15 ans.

Le gouvernement du Lesotho décide par la suite de poursuivre en justice ces sociétés. Ainsi, le géant canadien en ingénierie, Acres International, concerné par deux contrats, est poursuivi pour avoir versé de l'argent au directeur général par un intermédiaire. La preuve est faite que des versements ont été effectués sur des comptes numérotés. Selon la société canadienne, ces versements ont été réalisés en application d'un « accord de représentation » conformément aux usages et en échange de prestations. Pourtant, aucune trace de ces prestations ne peut être trouvée. Le juge prétend que cet accord de représentation est une imposture et condamne la société Acres International à une amende de 2,5 millions de dollars US.

La Banque Mondiale, à son tour, se prononce en faveur de la suspension d'Acres International pour une période de trois ans. Cette durée est plus courte qu'elle aurait pu l'être en raison, d'une part, de la forte amende à laquelle Acres a déjà été condamnée et, d'autre part, de ce que les personnes jugées coupables de corruption ne travaillaient plus dans la société.

D'autres sociétés allemandes et françaises font également l'objet de poursuites.

• **Conclusions**

Bien que petit et démuni, le Lesotho, sûr de lui, poursuit et obtient gain de cause ;

Personne n'est à l'abri, ni les dirigeants ni les plus grosses entreprises mondiales ;

La Banque mondiale fait passer un message fort : l'exclusion est un manque à gagner tel, et la preuve en est faite ici, que, sur le plan économique, corrompre peut coûter beaucoup plus cher que ce que cela ne rapporte. Corrompre, pour une entreprise, revient à courir le risque d'un désastre économique.

Elaboration d'une typologie

Cette typologie repose sur la prise en compte de la nature de la corruption, des catégories de victimes directes et indirectes et, enfin, de la nature du préjudice.

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Action de corruption	Catégories de victimes directes	Catégories de victimes indirectes	Nature du préjudice
Surfacturation	- Contribuables - Entreprise non retenue qui aurait dû l'être	- Personnes publiques (image) - Perte de chance pour tous les candidats	- Financier et d'image - Perte de chance
Non respect du cahier des charges par prestation insuffisante : - construction à l'économie - par descente en gamme	Collectivité contractante	Usagers de l'équipement, de la fourniture ou du service	- Qualité insuffisante - Dangersosité accrue
Absence de publicité : - si concurrence insuffisante et prix plus élevés - si favoritisme	- Contribuables - Entreprise non retenue qui aurait eu le meilleur rapport Q/P	Concurrents potentiels par perte de chance	- Financier - Technique - Perte de chance
Spécifications techniques déloyales	Entreprise qui aurait été retenue sans ces spécifications déloyales	- Communauté des acheteurs publics - Entreprises concurrentes	- Favoritisme - Perte de chance
Critères de jugement des offres orientés pour favoriser une entreprise	Entreprise qui aurait été retenue sans ces critères faussés	- Communauté des acheteurs publics - Entreprises concurrentes	- Favoritisme - Perte de chance
Commission d'appel d'offres noyauté	Entreprise qui aurait dû être retenue	- Communauté des acheteurs publics	Image de la collectivité
Absence de confidentialité des offres : - si favoritisme - si entente	- Autres entreprises candidates - Contribuables	- Communauté des acheteurs publics	- Perte de chance - Financier
Offres descellées et modifiées à la baisse pour être la moins disante ou favoritisme	Entreprise qui aurait dû être retenue	- Autres candidats au marché	Qualité et image de la collectivité contractante
Versement de commissions, de pots de vin et d'avantages en nature à l'acheteur	Contribuables (ou le budget de la collectivité contractante)	Citoyens qui ne font plus confiance à leurs édiles	Financier, l'objet du marché aurait pu être moins cher d'autant
Sous-traitance occulte et chargée des basses œuvres : - si commission - si emploi clandestin	- cf. ci-dessus - Employé clandestin victime en matière de droits sociaux	Caisses de retraites et URSSAF	Social et financier
Financement interdit de partis politiques par surfacturation ou par travaux supplémentaires sans réalité	Contribuables et le budget de la collectivité contractante	Citoyens	Image du monde politique
Livraison de produits contrefaits à l'appui du marché (vêtements, jouets, produits de luxe, pièces de rechange, médicaments...)	- Utilisateurs (automobilistes, malades...) - Marques contrefaites		- Financier - Qualitatif (sécurité) - Image

Ce tableau permet de montrer que les principales victimes indirectes des actes de corruption sont les budgets publics, la confiance et la transparence.

REFERENCES

Avocate de formation, **Corinne Lepage** s'est fait une spécialité des problématiques liées à l'environnement et au développement durable tant dans le domaine juridique que politique et universitaire.

Co-fondatrice du cabinet SCP Huglo Lepage et associés, elle y a développé des activités de conseil et de contentieux auprès de collectivités publiques, d'entreprises et d'associations. Ministre de l'environnement de mai 1995 à juin 1997, Corinne Lepage s'est efforcée de mettre la politique d'environnement au cœur des politiques publiques et a développé une stratégie du développement durable au niveau national. Elue municipale de Cabourg depuis 1989 et premier adjoint au maire chargé de l'urbanisme et de l'environnement depuis 1995, elle est par ailleurs présidente de CAP 21, du CRII-GEN, du Cercle du Droit, de l'ANDD (Association Nationale des Docteurs en Droit), vice-présidente d'Environnement sans frontières. Elle enseigne dans de nombreuses écoles et universités sur le thème du développement durable. Elle a publié récemment *On ne peut rien faire, Madame le ministre* chez Albin Michel (1997), *Bien gérer l'environnement, une chance pour l'entreprise* aux Editions du Moniteur (1999), *Les élections municipales en 1000 questions* chez Litec (2000) et *La Politique de Précaution* chez PUF (2001). Elle a commenté pour Litec le *Code de Justice Administrative* (2000).

Corruption, plans d'urbanisme et atteintes à l'environnement

Corinne Lepage, ancien ministre de l'Environnement, avocate

Corruption et pollution font partie d'un même combat. Sans en avoir les mêmes effets, on retrouve les mêmes causes au cœur de ces deux phénomènes : la présence du politique, l'insertion dans les enjeux de pouvoir et l'utilisation des outils des marchés publics. La particularité se situe à deux niveaux, sur le plan de la nature du préjudice.

Préjudice individuel ou sociétal ?

Dans les domaines qui touchent à l'environnement, au sens très large du terme, le micro, c'est-à-dire le préjudice parfaitement individualisable, est très important. Cela se traduit par de la morbidité voire de la mortalité (eau gravement polluée, déchets d'Abidjan). On retrouve aussi du préjudice commercial. Pour reprendre le cas ivoirien, des dizaines d'entreprises se sont trouvées totalement ruinées. Une jeune femme chef d'entreprise, par exemple, qui vendait du lait pour bébé, a dû jeter tout son stock à la poubelle. Ce type d'entreprises vivant avec des marges extrêmement étroites, avec des stocks à flux tendus, ne peuvent survivre à de telles affaires.

A l'autre bout de la chaîne, le préjudice est également subi par la société toute entière, au-delà du contribuable, parce que son patrimoine collectif est lui-même affecté (déforestation de bois tropicaux, marée noire, trafics illicites d'espèces protégées qui représentent entre 8 et 10 % du total des trafics). Dans le cadre de ce préjudice sociétal, il est cependant difficile de reconnaître la vic-

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

time, hormis des associations dont ce serait l'objet et qui auraient la capacité pour agir.

Corruption et pollution

A travers des autorisations illicites fondées sur du trafic d'influence et de la corruption, des opérations peuvent se faire ou des situations se maintenir, les autorités publiques gardant les yeux totalement fermés. Des sites non décontaminés restent ainsi tranquillement à l'état d'abandon pendant un certain nombre d'années avant de devenir subitement constructibles. Les acquéreurs s'installent et – comme ce fut le cas dans la région parisienne – se retrouvent avec une terre noire polluée au mercure. Après quelques années, les constructions ont dû être rasées.

L'affaire d'Abidjan, qui pourrait ne pas être jugée en vertu d'une transaction, est révélatrice de ce lien entre corruption et pollution. Le propriétaire des déchets d'une toxicité extrême avait fait évaluer leur traitement par un laboratoire hollandais qui l'avait estimé à plus d'un million d'euros. Pour 18 000 euros, Abidjan a offert l'hospitalité, par l'intermédiaire d'une société sans aucune qualité particulière, donc en pleine violation de la convention de Bâle. Les autorités d'Abidjan ont seulement averti les habitants des risques d'odeurs nauséabondes pour des raisons d'opérations de nettoyage dans le port. Elles leur ont par ailleurs demandé de ne pas s'inquiéter. Au lieu d'être concentrés à certains endroits, les produits ont été déversés dans la décharge publique et dans les poubelles aux quatre coins d'Abidjan. Sans savoir qui a corrompu qui, cette opération apparaît totalement illicite à tous égards.

Corruption locale et environnement

Une deuxième catégorie de problèmes, moins graves mais très irritants et très gênants pour le système démocratique, concerne les agissements au niveau local. Ils permettent de comprendre pourquoi 60% des citoyens français ont des difficultés avec le politique :

- Modifications de plans d'urbanisme accordés avec des découpages incompré-

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

hensibles et injustifiables – généralement très justifiés par ailleurs – et avec des permis de construire délivrés aux mêmes promoteurs ;

- Terrains non constructibles qui le deviennent subitement ;
- Opérations de préemption, voire d'expropriation, pour la construction d'équipements publics se transformant en opérations de promotion immobilière en raison de capacités financières insuffisantes.

Ces situations sont extrêmement graves. Cela conduit d'une part à la spoliation des citoyens. En France, les servitudes d'urbanisme ne sont pas indemnisées, ce qui est contraire à la Convention des Droits de l'Homme. Le Conseil d'Etat a rendu un arrêt pour les rendre exceptionnellement indemnisables. Dans la réalité, ce n'est jamais le cas. La principale explication à ce phénomène est que, selon que vous avez un terrain constructible ou non, la valeur passe de 1 à une valeur de 10. Pour des individus dont c'est le seul patrimoine, c'est insupportable.

D'autre part, cela induit des distorsions de concurrence. Elles restent très difficiles à prouver dans la mesure où le juge administratif n'exerce qu'un contrôle limité à l'erreur manifeste d'appréciation. Aucun lien ne peut être établi entre la juridiction administrative et la juridiction pénale. Lorsque les particuliers adressent des plaintes simples au procureur, elles sont 99 fois sur 100 classées sans suite. Même lorsqu'il serait intéressant d'ouvrir une information pour voir ce qu'il s'est passé, la décision d'ouverture n'est jamais prise. Bien que cela porte sur des faits moins graves, cette situation n'en reste pas moins irritante.

Corruption et retraitement des déchets

La question des trafics est également préoccupante. Dans cette catégorie de problèmes, les déchets illicites sont les premiers désignés avec des violations non poursuivies de la convention de Bâle. Un certain nombre de pays industrialisés envoient en effet leurs déchets toxiques dans les pays du Sud sans aucun contrôle. L'affaire du Clemenceau a permis de mettre la lumière, bien qu'il n'y avait rien d'illicite, sur ce sujet. En raison du coût élevé du traitement des déchets dans les pays développés, notamment des plus dangereux, certains Etats préfèrent, plutôt que de suivre la loi, payer, à l'image de l'affaire d'Abidjan.

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Alors même que ce sont des cas avérés de distorsion de concurrence, il n'existe aucun système de contrôle ou de sanction. Autre problème, les déchets sont envoyés auprès de personnes qui n'ont pas les moyens de se protéger ni en terme de pollution de l'air, ni en terme de pollution de l'eau¹. Cette situation est donc extrêmement grave.

Corruption et marées noires

Les marées noires ne sont pas en tant que telles des éléments de corruption ou de trafic d'influence. Les montages auxquels sont arrivés les sociétés propriétaires de bateaux (cf. le Prestige) montrent incontestablement que l'on se situe, dans le meilleur des cas, dans la sphère grise. Cette situation résulte d'une lente mais sûre évolution. Jusque dans les années 1990, les grandes sociétés pétrolières étaient propriétaires de leur flotte à travers des sociétés. Avec le système du « one shipping company », chaque société était propriétaire d'un bateau. Si le bateau sombrait, la société sombrait aussi sans que la victime ne puisse demander des réparations.

Deux procès retentissants dans les années 1980 ont changé la situation : l'Amoco Cadiz et l'Exxon Valdez. Dans la première affaire, le juge américain n'a pas admis la théorie du « one shipping company » et a remonté la responsabilité à la société mère. L'Amoco Cadiz appartenait à Amoco Transport, qui appartenait à Amoco International qui appartenait à Standard Oil of Indiana. C'est Standard Oil et Amoco International qui ont donc payé. Le système était donc à terre. Mais Amoco n'a pas suffi car cela n'a pas coûté cher (2 milliards de FF versés aux Français). En revanche, l'affaire Exxon Valdez, jugée par un jury populaire en Alaska, a coûté extrêmement cher, une affaire toujours pas terminée aujourd'hui.

Risques financiers très importants, plus de validité du système du « one shipping company » : ce mode de fonctionnement a pris fin. Les sociétés pétrolières ont vendu leur flotte et sont devenues des affréteurs. Dans ces conditions, la *Convention sur la responsabilité civile du fait des pollutions* a été modifiée. Un nouveau système a été établi entre les sociétés pétrolières et les Etats. Le FIPOL a vu son montant remonté à 1,5 milliards de francs. En contrepartie, les sociétés

1. Aujourd'hui, 50% des pathologies du monde sont liées à de l'eau impropre à la consommation.

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

pétrolières ne sont plus responsables. Clientes des armateurs, elles poussent à la baisse du coût du fret. Ce dernier a baissé de l'ordre de 15% entre 1990 et 2000. Cette baisse s'est faite en sous-payant les équipages et en n'entretenant pas les bateaux. Au fur et à mesure de leur vieillissement, les bateaux sont utilisés pour les produits les plus sales, notamment les hydrocarbures. En effet, le risque étant plus important avec le fond de cuve ou le fuel lourd – celui que l'on a juste avant le goudron –, il ne peut être transporté que par des bateaux ayant une valeur nulle. Aucun tanker propre ne veut se charger d'un tel produit. De surcroît, ce produit ne valant rien en terme commercial, il faut, pour le transporter à travers le monde, que le transport ne coûte rien et, par conséquent, que le bateau ne vaille rien. Des sociétés peu recommandables se sont chargées de ces flottes-là sous le couvert de montages plus que complexes.

Quant au sujet de l'inspection des bateaux, le cas de l'Erika est extrêmement intéressant. Seulement 25 % des bateaux étaient surveillés, et seul l'aspect général du bateau compte. En France, lors de l'affaire de l'Erika, ce chiffre était de 8%, soit en dessous des marges de l'accord de Paris. L'inspection à terre se charge d'examiner les documents de bord – toujours impeccables car il existe aussi des sociétés de classification de différentes catégories – pour vérifier l'épaisseur des tôles et l'importance de la rouille à l'intérieur des ballasts ou des cuves. Mais lorsque la cargaison est chargée, personne ne peut descendre. Personne ne vérifie donc réellement l'état du bateau.

Il ne s'agit donc pas de corruption mais de l'existence d'un système opaque, gris à minima. Il subsiste de nombreuses zones d'ombre à l'instar des accommodements avec le ciel dans le meilleur des cas et des fraudes dans un certain nombre d'autres cas.

REFERENCES

Anne-José Fulgèras exerce les fonctions de conseillère spéciale auprès du Président du Directoire du groupe Natixis, en charge des questions de conformité. Après avoir exercé des fonctions judiciaires en tant que magistrat au sein de la Section financière du Parquet de Paris, service dont elle a assuré la direction de 1995 à 2000, elle a rejoint le Cabinet Ernst & Young où, pendant cinq ans, elle a créé et développé une activité de prévention de la fraude et du risque pénal au service de nombreux établissements financiers et groupes industriels. Anne-José Fulgèras a été régulièrement requise, en qualité d'expert, pour l'évaluation, par l'OCDE, du dispositif français de lutte contre la corruption, et pour de nombreuses missions auprès de l'ONU et du FMI. Elle a rejoint en avril 2007 le conseil d'administration de Transparence-International (France).

Corruption et financement de la vie politique

Anne-José Fulgères, ancien chef du Parquet financier de Paris

En prévision de cette réunion, pour me faire une idée de l'évolution de la corruption dans le financement politique, je me suis livrée à une rapide recherche sur les mises en examen et condamnations intervenues dans ce domaine au cours des six ou sept dernières années, soit depuis que j'ai quitté mes fonctions à la tête du parquet financier de Paris.

Bonne surprise : alors que la fin du millénaire avait été marqué par de retentissantes affaires politico-judiciaires ayant mis au jour de véritables systèmes de financements occultes s'accompagnant de corruptions et de trafic d'influence, ayant touché toutes les grandes formations politiques du pays, la justice financière n'a ensuite pratiquement plus été saisie. Si des bulles nauséabondes remontent encore régulièrement à la surface, comme récemment à propos de la fille de l'ancien président de la République dans le dossier des emplois fictifs de la ville de Paris, il s'agit presque toujours de faits remontant aux années 1990.

Emerveillée, mais aussi un peu intriguée par ce qui semblait refléter un brutal accès de vertu, je me suis attachée à en trouver la cause dans les réformes législatives.

Et là, nouvelle bonne surprise : le législateur n'a pas compté sa peine, depuis 1988, mais aussi au long des années 1990, et son effort s'est prolongé de façon très soutenue jusqu'à ce jour pour imposer plus de transparence dans le financement de la vie politique et plus d'indépendance de nos élus dans leurs relations avec le monde économique.

Une bonne douzaine de lois ont été votées qui prévoient :

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- Interdiction aux personnes morales de prendre part au financement de la vie politique
- Plafonnement des dépenses électorales
- Obligation, pour tout candidat qui entend recueillir des dons pour le financement de sa campagne, de passer par un mandataire financier, qui établira un compte de campagne certifié par un expert comptable
- Dispositif très avancé d'aide financière publique aux partis politiques et de prise en charge des dépenses de campagne
- Mise en œuvre des règles confiée à une commission indépendante, la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, dite CCFP
- Obligation pour les élus de déclarer leur patrimoine à une autre instance tout aussi indépendante, la Commission pour la Transparence Financière de la Vie Politique (CTVP)
- Sans parler de la réglementation des marchés publics

... bref, un volet de mesures très riche, assorti de sanctions variées, et qui pourrait encore prochainement s'enrichir puisque a été déposé une nouvelle proposition de Loi destinée à ce que la transparence s'applique, non seulement aux partis et aux candidats, mais également aux titulaires des fonctions électives et gouvernementales.

Bref, une rafale de textes pertinents et utiles de nature à expliquer la moralisation apparente du financement de la vie politique, à condition bien sûr que les moyens soient donnés d'en contrôler le respect et d'en sanctionner la violation.

C'est là que mon euphorie a été douchée parce qu'en y regardant de plus près, le doute s'est insinué dans mon esprit.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les commissions chargées de veiller au respect de ces dispositions ne semblent pas avoir les moyens de leurs devoirs. La Commission pour la transparence financière de la vie politique, de son propre aveu, ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation et n'exerce aucun contrôle sur les déclarations de patrimoine des élus. La dernière campagne présidentielle nous a pourtant démontré que, s'agissant de leur patrimoine, les élus ont une singulière tendance à l'approximation ou à faire fi des évolutions du marché immobilier...

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Or, s'il est un domaine où l'angélisme n'est pas de mise, c'est bien celui du financement de la vie politique, les occasions sont encore très nombreuses et les tentations intactes.

Notre pays, pour différentes raisons que je n'ai pas le temps de développer ici, présentes des paramètres et des facteurs qui favorisent la multiplications d'occasions de monnayage du pouvoir et donc de tentations corruptrices.

J'ai donc été tentée de supposer que, derrière le respect formel des dispositions sur le financement de la vie politique, certains pouvaient avoir encore la tentation de continuer, sous des formes plus sophistiquées et moins détectables, à monnayer frauduleusement leur pouvoir... et donc que, s'ils ne le faisaient pas, comme semble en témoigner l'effondrement de l'activité répressive, c'est en raison du caractère dissuasif de nouveaux moyens de détection et de répression de la corruption, lesquelles avaient du échapper à ma vigilance.

Je savais que les raisons juridiques rendant difficile la démonstration d'un pacte de corruption, dans un délai très court de la prescription, n'avaient pas évolué.

Mais, le nerf de la guerre en matière de répression de la corruption politique étant la détection et le recours à divers secrets et immunités rendant impossible l'administration de la preuve, j'ai supposé que, sans que j'y ai pris garde, des progrès décisifs avaient été réalisés sur ces terrains. C'est là que ma désillusion a été grande.

Il est clair que la corruption ne faisant pas de victimes apparentes, qui soient en mesure de s'en plaindre, et donc que sa détection ne peut reposer que sur ceux qui sont au plus près des opérations et des marchés, et sur leur capacité à en saisir la Justice.

Le dispositif de lutte contre le blanchiment qui impose aux établissements financiers et à un nombre grandissant d'autres professions, dans un nombre grandissant de pays, de déclarer les opérations suspectes ou opaques et la vigilance particulière exercée par les banques à l'égard des personnes politiquement exposées, pourrait jouer un rôle. Il a toutefois, pour l'instant, essentiellement et très rarement, servi à détecter des corruptions ou malversations de chefs d'Etat de pays exotiques et, s'agissant des autres, il semble plus de nature à les conduire à faire preuve de créativité pour déjouer cette nouvelle vigilance qu'à les contraindre à la vertu.

Plus sérieux peut être l'apport des juridictions financières, naturellement bien

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

placées pour mettre au jour les monnayages du pouvoir, en particulier les magistrats qui, au sein des chambres régionales des comptes, contrôlent la gestion des fonds publics et les conditions de passation des marchés publics. Ce sont eux qui, malgré des moyens humains et matériels dérisoires, ont dans les années 90, détecté et transmis aux Parquets d'innombrables affaires de détournements... Or, une loi de 2001 a limité leur pouvoir d'investigation, leur interdisant de se prononcer sur le bien fondé d'une dépense et leur imposant de se limiter à juger les comptes. L'un des principaux moyens de détection et de saisine de la Justice a ainsi disparu.

Parallèlement, l'une des propositions qu'avait faites Corinne Lepage en 2004, de permettre aux juges des tribunaux administratifs de révéler aux procureurs de la République les faits de nature pénale constatés dans le cadre de leurs missions, n'a pas, à ma connaissance, été suivie d'effet.

Le Service Central pour la Prévention de la Corruption (SCPC), a été dès sa création privé de tout pouvoir d'investigation et, sans mettre en cause la qualité et l'utilité de son travail, n'est pas configuré pour être un outil de détection.

Compte tenu de la faiblesse des moyens de détection, je serai curieuse de connaître la nature des affaires de corruption soumises pour investigations aux services de police récemment dédiés à la lutte contre la corruption.

Si l'on n'ose plus trop parler d'amnistie, rien de fait non plus quant à un encadrement plus strict du recours aux moyens institutionnels d'opacité, immunités, fonds secrets ou secret défense permettant à un responsable politique de s'opposer à des investigations judiciaires.

Il m'a même semblé percevoir un durcissement de la position du Conseil Constitutionnel sur le sujet de l'immunité présidentielle.

Si l'on ajoute à ce tableau la paralysie qui frappe la Justice pénale financière, on aboutit au sentiment pénible que la raréfaction des affaires de corruption politique est davantage à mettre sur le compte du désarmement des institutions répressives que sur celui des effets bénéfiques des textes supposés imposer la transparence du financement de la vie politique.

La réduction envisagée du délai de prescription en matière d'abus de biens sociaux, qualification qui a souvent été utilisée pour atteindre des faits de corruption, viendrait encore réduire la capacité des autorités répressives à détecter la corruption politique.

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Il est donc encore un peu tôt pour prétendre que la corruption politique et ses formes supposées anodines que sont les financements illicites des partis appartiennent au passé.

Ce sentiment semble d'ailleurs partagé par nos concitoyens si j'en crois une récente enquête réalisée par le groupe de recherche de Sciences Po : 60% des personnes interrogées estiment que les élus et dirigeants politiques sont plutôt corrompus.

Cette perception très négative de la vertu de notre classe politique n'a pas empêché pourtant, à plusieurs reprises, la réélection, à la tête de grandes mairies, d'hommes politiques condamnés pour atteintes à la probité publique.

Au fond, une sorte de tolérance résignée, comme si les citoyens ne se sentaient pas personnellement victimes de tels agissements, faute de percevoir l'étendue des préjudices collectifs qui en résultent.

Certains semblent même s'être laissé convaincre que le monnayage de leur pouvoir par les élus, lorsqu'il était destiné au financement de leur parti, était un mal nécessaire ; que pour favoriser la vitalité du débat démocratique, les partis doivent disposer de budgets, que le seul financement public, nécessairement réduit pour ne pas trop peser sur le budget de l'Etat, ne peut leur assurer.

Les formations politiques se trouveraient donc, par exigence républicaine, dans l'obligation de collecter des fonds par des moyens détournés, seul l'enrichissement personnel étant réellement nuisible et moralement condamnable. Ce critère d'enrichissement personnel m'a toujours paru heurter le bon sens et la raison, comme si le braqueur de banque, dès lors qu'il destine son butin à une œuvre caritative, devrait échapper à la sanction.

La pertinence d'une telle position ne résiste pas à un examen, même superficiel, des préjudices de la corruption :

- Préjudice financier, parfois considérable, qui engendre un préjudice collectif pour les usagers des établissements privés des fonds publics qui leur étaient destinés : quand, par exemple, il y a quelques années, plusieurs formations politiques ont ponctionné plus de 100 millions d'euros sur les marchés d'entretien des 150 lycées d'Ile de France (soit environ 660 000 € par établissement et quelques 770 € par élève) plutôt que de les affecter, par exemple, à l'élimination de l'amiante ou à l'amélioration de la sécurité.

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

- Préjudice plus difficile à évaluer est celui qui résulte de distorsions des processus décisionnels normaux, procédant de la poursuite d'objectifs particuliers au détriment du seul intérêt collectif. Cette distorsion peut prendre des formes assez subtiles, et pour cette raison, communément tolérées ; telle que certaines actions souterraines et non avouées de lobbying, que favorise le fonctionnement en réseaux de notre société. Légion sont les anciens ministres qui, ayant conservé une influence politique considérable au sein de réseaux actifs, vendent, fort cher d'ailleurs, leur « expertise » à des entreprises. Si l'influence monnayée se révèle fausse, l'entreprise « victime » ne se plaindra pas d'un préjudice somme toute modeste. Mais si l'influence est réelle, ce type de lobbying inversé fausse les rapports de forces, le jeu normal des institutions et de la concurrence. C'est de cette façon considérée comme anodine, le fonctionnement de notre démocratie qui se trouve menacé.
- le financement illicite de la vie politique et la corruption qui l'accompagne souvent, du seul fait de l'opacité des moyens utilisés, avec leurs cortèges de secrets divers et de recours à des circuits financiers douteux, constituent un danger mortel pour la démocratie. La relation aussi tenue et indirecte soit-elle, entre les professionnels de l'opacité et les institutions d'un pays démocratique, est porteuse d'un danger majeur de pression, de chantage et donc d'aliénation du pouvoir.

De plus, l'illégalité des procédés rend le pouvoir politique vulnérable, les cadavres enfermés dans les placards des différents partis étant parfois connus de leurs adversaires.

Plus grave encore : coupables d'agissements réprimés par la loi, les responsables politiques concernés, qu'ils soient au gouvernement ou au Parlement, peuvent être tentés, c'est humain, de se protéger d'éventuelles poursuites, en utilisant leurs pouvoirs pour s'opposer à l'exercice normal de la justice par des moyens détournés ou, plus généralement en ne s'engageant pas comme ils le devraient dans la lutte contre l'opacité des circuits financiers, les places offshore ou les moyens garantissant l'anonymat des transactions et en ne donnant pas à la justice répressive les moyens de lutter efficacement contre la corruption.

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

Conclusion

Contrairement à ce que la production judiciaire et l'important travail législatif des dernières années peut laisser espérer, l'essentiel reste à faire. Les enjeux sont à la mesure des préjudices générés par ce type de corruption.

REFERENCES

Rédacteur en chef de *Marchés tropicaux et méditerranéens*, **Lucas Patriat** est économiste et historien de formation. Il travaille sur les questions de développement depuis une quinzaine d'années, d'abord au sein d'ONG puis en tant que journaliste. En 1999, il part comme correspondant en Indonésie, où il est notamment amené à couvrir de façon extensive le tsunami et ses conséquences, notamment pour *La Tribune* et *La Croix*. Il rentre en 2006 pour prendre la rédaction en chef de *Marchés tropicaux et méditerranéens*, hebdomadaire de référence sur l'économie africaine.

Corruption, aide au développement et action humanitaire

Lucas Patriat, journaliste

La gestion du tsunami qui a frappé l'Indonésie en décembre 2004 est symptomatique des risques de corruption encourus par l'action humanitaire. La catastrophe a été d'une telle ampleur que l'action d'aide engagée a été l'une des plus importantes de l'histoire. Parallèlement, l'Indonésie est l'un des pays classés par Transparency International comme l'un des plus corrompus au monde selon l'Indice de Perception de la Corruption.

Dans un pays très corrompu, la corruption est quotidienne. Il ne s'agit plus d'actes de corruption isolés, mais d'un véritable système au cœur même du fonctionnement de la société et de l'économie. La vigilance doit être constante car, dès que l'on agit, il est possible que le financement soit détourné. Il faut par exemple vérifier, lors d'un simple achat, que les sommes déboursées ne finissent pas dans la poche du vendeur et sont bien reversées à l'entreprise. Vivre un certain temps dans un pays corrompu permet à cette vigilance de devenir presque naturelle. Mais dans le cadre d'actions humanitaires, le personnel des organismes impliqués ne connaît souvent pas le pays et ses pratiques de captation.

Aide humanitaire et corruption

En Indonésie, la plupart des humanitaires ont ainsi été très choqués de voir que, alors qu'ils apportaient de l'aide à une population dans une situation dramatique, certains essayaient d'en profiter pour s'enrichir ou détourner de l'argent ou des biens. Un observateur habitué aux réseaux de corruption porte le regard

inverse : la structure même de l'humanitaire la rend particulièrement sensible à la corruption.

Cela s'explique tout d'abord par une question de contexte. Lors de catastrophes naturelles telles que le tsunami de 2004, l'aide internationale arrive massivement dans des pays dans le besoin. La déconnexion est totale entre la source de l'aide et l'endroit où elle va arriver. Cet endroit n'a pas, par définition, les moyens de l'absorber rapidement. On constate dès lors une sorte de latence autour de l'argent.

Par ailleurs, les humanitaires n'ont pas les moyens d'agir seuls. Ils ont besoin de traducteurs, de chauffeurs, de gardiens, de personnes qui connaissent mieux le pays qu'eux. Dans un pays corrompu, la pression qui pèse sur ces personnes pour détourner l'aide est très forte. Il faut éviter la caricature, il est évident que tous ne sont pas corrompus, loin de là. Mais il est nécessaire de suspecter tout le monde. Cette latence autour des sommes disponibles et la nécessité d'avoir recours à des intermédiaires attire inmanquablement des personnes malhonnêtes.

Le premier constat est donc la fragilité immense du monde humanitaire. Celui-ci, qui en était bien conscient, a réalisé beaucoup de choses pour lutter contre.

Processus de captation de l'aide humanitaire

Il y a trois types de corruption liée à l'humanitaire. Pour les deux premiers, il est nécessaire de comprendre le fonctionnement de l'aide humanitaire lors de catastrophes naturelles où le nombre de victimes est énorme et la reconstruction cruciale.

L'aide se décompose en deux phases distinctes : l'aide d'urgence puis la reconstruction. Dans la pratique de l'humanitaire, ces deux phases font appel à des pratiques très différentes. Dès lors, la corruption s'adapte à ces deux phases.

- **Phase d'urgence**

Dans le cas de l'urgence, les premiers jours sont à considérer comme un compte à rebours, dans la mesure où le principal est de sauver des vies. Dans cette phase, la corruption est peu importante en raison de la rapidité d'action et du fait que les corrupteurs eux-mêmes sont pris dans le drame, soit en tant que victimes soit en tant que soutien aux victimes. Après une dizaine de jours

QUELS PRÉJUDICES POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

– toujours dans la phase d’urgence – la survie commence à s’organiser sur une perspective de moyen terme. Il ne s’agit plus d’amener de l’eau et de la nourriture aux blessés mais de les faire parvenir tous les jours dans les camps de réfugiés. Des flux et des réseaux commencent alors à se développer et les premiers signes de corruption apparaissent. La captation de l’aide humanitaire se met en place.

L’enjeu pour les corrupteurs est de se situer dans une nouvelle relation de pouvoir. Le monde humanitaire ne dispose d’aucune hiérarchie formelle tout en disposant d’un pouvoir énorme. Lorsqu’il arrive sur un terrain dévasté, il a souvent plus de pouvoir que l’Etat. C’est donc là que pourront s’obtenir des prébendes que ce soit en termes financier, matériel ou de statut. L’enjeu est de se placer en intermédiaire afin de constituer un filtre entre l’aide et les victimes des catastrophes. Conséquence directe – même lorsqu’il n’y a pas de détournement d’argent ou de biens –, l’inégalité de traitement des réfugiés devient flagrante selon qu’ils connaissent certaines personnes, qu’ils proviennent d’un certain village, qu’ils sont proches de certains pouvoirs etc.

Par exemple, on a pu constater qu’une partie d’un camp de réfugiés devait payer pour avoir accès à l’eau alors que le reste du camp l’obtenait gratuitement. De même, des petites boutiques vendant du café et des denrées similaires se sont très vite installées dans les camps afin de reprendre une vie indépendante de l’aide humanitaire. Mais ni les humanitaires ni l’administration ne savaient qui avait choisi les personnes qui allaient avoir ces boutiques. Tout un rapport de force échappe donc aux humanitaires alors même que les boutiques ont parfois été construites par eux et qu’ils ont amené les premiers aliments. L’humanitaire qui, dans cette phase-là, doit aller vite, n’a pas le temps de tout contrôler et participe, bien malgré lui, à une sorte de redistribution des rôles et du pouvoir. Conscient de cette réalité, il essaie cependant d’y remédier au fur et à mesure son action.

• **Phase de reconstruction**

Dans la seconde phase, le type de corruption est beaucoup plus sévère dans la mesure où il touche aux marchés publics. Les sommes en jeu deviennent nettement plus importantes. La reconstruction d’un pays dévasté est extrêmement compliquée. Des problèmes se posent en termes de droits de propriété, d’approvisionnement et de transport de l’aide. Dès lors, tout est propice à

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

des négociations avec les pouvoirs en place. Une fois l'urgence passée, l'Etat reprend en effet ses prérogatives qu'il avait abandonnées à contrecœur.

La province d'Aceh était au moment du drame en situation de guerre civile, sous contrôle de l'armée. Disposant de beaucoup de pouvoir, notamment pour se déplacer, l'armée était l'acteur incontournable pour atteindre certaines populations. Son intervention les tous premiers jours après la catastrophe, avant l'arrivée de l'aide humanitaire, a permis de sauver un nombre considérable de vies. Le fonctionnement de l'armée indonésienne est atypique en ceci que seule une minorité de son budget est fourni par l'Etat. L'essentiel est produit par les entreprises privées qu'elle détient à travers le pays. Elle possède notamment des droits d'exploitation de forêts et des mines, des usines, etc. A cela s'ajoutent des prébendes et des passe-droits dans de nombreux secteurs dans le cadre de contrats de « surveillance » d'usines par exemple.

Dans un pays fédéral comme l'Indonésie, l'Etat central a eu tendance à considérer le tsunami comme une responsabilité vis-à-vis de ses citoyens, mais aussi comme une opportunité : celle de reprendre pied dans une région irrédentiste et sous contrôle militaire. L'administration a été renforcée. Les réseaux se sont constitués. Dans ce contexte, l'aide humanitaire a tout de suite été considérée comme une source supplémentaire de revenus.

Par exemple, au niveau des marchés publics, un cas a fait grand bruit. Il concerne les constructions de baraques – logements intermédiaires en contreplaqué – destinées à sortir les personnes déplacées des tentes. Ces constructions faisaient toujours l'objet d'appels d'offre. On s'est aperçu après la première série de constructions faite en collaboration avec l'armée que les devis avaient été systématiquement majorés de 15 à 20 %. Pour une autre zone de baraques, le devis avait bien été établi. En revanche, 10 % du financement ayant disparu, le bois manqua pour achever la construction des bâtiments.

Pour lutter contre ces dérives, il est nécessaire de vérifier, revérifier et encore vérifier. La phase de reconstruction est lente par nature, en raison de la complexité des situations à gérer. Or la pression est énorme, notamment de la part des victimes. Ces populations, installées dans les camps de réfugiés, voient des centaines de personnes en train de s'activer sans en voir les bénéfices arriver. De l'autre côté, les médias et les donateurs veulent savoir (et surtout voir) ce qu'est devenu l'argent de l'aide. La contradiction est dès lors évidente entre le besoin de lenteur pour contrôler la corruption et la pression pour aller vite.

• Phase de négociation

Enfin, un troisième type de corruption plus insidieux et plus indirect peut être relevé. L'action humanitaire est un enjeu diplomatique anticipé par les Etats. Ces derniers utilisent notamment les négociations autour de l'action humanitaire pour la résolution d'autres enjeux diplomatiques. C'était le cas en Indonésie.

Sans en avoir la preuve, on sait que l'armée, une fois passée la phase d'urgence dans laquelle elle était extrêmement active, a commencé à mettre des barrières à l'action humanitaire. La zone d'Aceh qui a été touchée était l'une de ses principales rentes en raison d'une guerre civile à l'œuvre depuis 20 ans. Des sources concordantes affirment qu'elle y cultivait de la marijuana sur les hauteurs et avait des contrats de protection avec les raffineries sur le plateau. Au cours des négociations, elle a proposé d'arrêter la guerre et de laisser l'aide humanitaire opérer en échange de la levée de l'embargo américain sur les armes. L'embargo, auquel le pays est soumis depuis la guerre au Timor, a été levé quelque temps après. Actuellement, l'armée indonésienne est en négociation avec les Etats-Unis pour des contrats d'armement. Selon certaines sources, l'armée aurait par ailleurs eu le droit d'avoir les coudées franches sur l'autre province irrédentiste de l'Indonésie, à l'extrémité Est du pays, la province de l'Irian Jaya (Papouasie occidentale). Cette région est connue pour ses forêts, ses mines d'or, de cuivre et sa population en situation de faiblesse car à l'écart des réseaux de pouvoir et de redistribution économique. Aujourd'hui, la forêt de Papouasie est exploitée par l'armée. Ce troisième type de corruption fait donc des victimes collatérales à des milliers de kilomètres de celles concernées par le tsunami.

L'aide humanitaire en question

Le financement général de l'aide humanitaire fait l'objet d'un grand débat. Les bailleurs de fonds doivent-ils laisser la libre disposition des fonds versés en attendant de pouvoir vérifier les comptes à la fin des opérations ? Faut-il au contraire verser l'argent à des personnes et à des filières spécifiques, en surveillant les destinataires ? En l'occurrence, les sommes en jeu étant très importantes, il fallait faire les deux.

Dans le cas du tsunami, les organisations ont engagé un véritable travail pour

QUELS DROITS POUR LES VICTIMES DE LA CORRUPTION ?

résister à la corruption dont leur action pâtissait. Dès le mois de mars 2006, les premiers rapports ont été publiés. Pour la première fois, l'ONU a commandé un rapport sur la corruption dans une action humanitaire. Ce sujet était omniprésent dans le milieu humanitaire. L'information était diffusée sur le terrain, par exemple sur la question de l'approvisionnement en bois et des problèmes de déforestation. Au niveau plus global, des négociations fréquentes se sont déroulées au niveau étatique, bilatéral, multilatéral, avec la rencontre de l'ensemble des bailleurs de fonds afin de faire pression sur l'Indonésie.

Les associations humanitaires, même si elles n'ont pas vraiment été des victimes, ont été fortement gênées par les présomptions de corruption – souvent avérées – dans la mesure où elles ont dû rendre des comptes à leurs bailleurs au point d'être gênées dans leur action. Plusieurs associations étaient financées par trois ou quatre institutions qui envoyaient chacune un auditeur qui, pour vérifier les comptes, mobilisait une personne à temps plein auprès de lui pendant plus d'un mois. Ces vérifications, qui paraissent légitimes et inévitables, mettaient une pression supplémentaire sur les organisations. Elles ont permis d'éviter beaucoup d'erreurs mais dans le même temps ont freiné l'action humanitaire.