

## **« Le programme anti-corruption de la Banque mondiale »**

**Compte-rendu de la conférence donnée par Pierre Duquesne le 6 novembre 2006**

**Quelques semaines après que le projet très discuté de la direction de la Banque mondiale sur la gouvernance et la lutte anti-corruption a été présenté au Comité du développement du 18 septembre à Singapour, M. Pierre Duquesne, administrateur pour la France à la Banque mondiale et au FMI et président du comité d'audit de la Banque, a commenté devant les membres et invités de TI France les initiatives récentes prises par l'institution en la matière. Accueillie par Ernst & Young, cette conférence était la première concrétisation au niveau français de l'accord de coopération conclu entre TI et le cabinet d'audit.**

Pierre Duquesne a exposé en introduction de son intervention les principes qui le guident en tant que représentant de la France à la Banque mondiale (ci-après, « la Banque »). Une première série de principes s'appliquent au delà du seul domaine de la lutte anti-corruption. La France :

- pour des raisons politiques, historiques ou encore géographiques, considère avoir un rôle d'intermédiaire à jouer entre les pays du Nord et du Sud ;
- croit au rôle des institutions de Bretton Woods et souhaite globalement plus d'interventions financières de leur part ;
- estime que le développement est un processus de long terme et que l'action de la Banque et du FMI exige une adaptation au terrain (« one size does not fit all »), une vision qui ne soit pas « courttermiste » et la prise en compte des aspects sociaux ;
- croit que la légitimité politique des institutions de Bretton Woods doit être renforcée afin d'éviter qu'elle soient soupçonnées d'être au service de tel ou tel Etat.

Concernant la lutte anti-corruption, les principes qui animent la France sont :

- le refus de toute diabolisation : ne pas être en phase avec toutes les nouvelles initiatives, notamment méthodologiques, de la Banque en la matière n'implique pas que l'on adhère pas à l'objectif poursuivi ;
- le principe de réalisme : 1/ la Banque ne peut pas espérer éradiquer seule la corruption dans les pays emprunteurs ; 2/ il est indispensable de raisonner non pas sur des niveaux absolus, mais sur des tendances ; 3/ les liens entre corruption et développement sont complexes et il est sûrement trop rapide de penser que l'éradication de la corruption est la condition nécessaire et suffisante du développement ;
- le principe d'équité dans le traitement des pays, qui conduit à définir des règles pour éviter le cas par cas ;
- le principe d'équilibre entre répression et prévention : dans les pays où la corruption est forte, la France considère qu'un renforcement de l'action de la Banque est souvent préférable à son retrait ; la Banque, qui n'est ni un policier ni un juge, se doit de travailler avec les autorités locales compétentes.

Pierre Duquesne précise que son intervention ne consiste pas à débattre de l'objectif de lutte anti-corruption, mais des moyens de cette action. Il cite TI selon qui la lutte contre la corruption est un sujet complexe pour lequel il n'existe pas de solutions simples et de remèdes immédiats.

## I. Mesures prises depuis 10 ans par la Banque pour lutter contre la corruption et l'inflexion des derniers mois

1) Qu'a fait la Banque mondiale depuis dix ans ?

L'intérêt de la Banque pour la lutte anti-corruption n'est pas né avec l'arrivée de sa direction actuelle. Dès 1995, la Banque a fait de la lutte anti-corruption l'un des axes majeurs de son action. Sa première stratégie date de 1997. Elle posait quatre objectifs fondamentaux :

- aider les pays emprunteurs, à la fois en matière de prévention et de répression ;
- contribuer aux efforts de la lutte anti-corruption à l'échelon mondial ;
- faire de la prévention de la corruption l'un des objectifs de la Banque dans sa stratégie d'aide aux pays emprunteurs ;
- prévenir et lutter contre la corruption et la fraude dans ses propres programmes ;

La Banque a pour cela mis en place différents outils :

- programmes et prêts d'aide à l'amélioration de la gouvernance et à la réforme des administrations publiques ;
- dès 1998, des critères de gouvernance ont été introduits dans le mécanisme d'allocation des prêts de l'Agence Internationale pour le Développement (AID) ; trois quarts des critères sont désormais relatifs à la qualité des institutions et de la gestion publiques.
- promotion de la transparence dans l'utilisation des finances publiques ;
- programmes de formation, d'assistance technique, de renforcement des capacités et de diffusion des bonnes pratiques dans le cadre des programmes de l'Institut de la Banque mondiale ;
- élaboration d'outils analytiques et de diagnostic à l'usage des autorités publiques et de la société civile. ;

Un **dispositif répressif** a été mis en oeuvre à partir de 1998 :

- création d'un comité des sanctions en 1998 et mise à l'index d'entreprises et de particuliers coupables de fraude ou de corruption dans le cadre des passations de marchés financés par l'institution : près de 350 particuliers et entreprises sanctionnées publiquement à ce jour ;
- création d'un département de déontologie institutionnelle en 2001 pour prévenir et lutter contre la corruption dans les services de la Banque et dans le cadre de ses opérations ;
- suspension de prêts dont l'utilisation s'est révélée détournée à des fins frauduleuses ;
- lancement d'un programme-pilote de repentance volontaire, le *Voluntary Disclosure Program (VDP)*, en 2004.

Difficile de prétendre, ce qui a été une tentation, que le travail n'avait pas commencé avant la prise de fonction de Paul Wolfowitz. Le communiqué du Comité de développement

en avril dernier a d'ailleurs invité la Banque à agir "sur la base des travaux des dix dernières années".

## 2) La nécessité d'élaborer une nouvelle stratégie

Depuis l'arrivée de la direction actuelle, on assiste à une inflexion à la fois dans le discours et dans les actes. Dans un discours prononcé à Djakarta le 11 avril 2006, Paul Wolfowitz a dit vouloir développer l'action anti-corruption de la Banque sous trois axes :

- en augmentant la part des programmes consacrés à la réforme judiciaire, à la réforme administrative, aux médias et à la liberté d'information, ainsi qu'à la décentralisation de la gestion des services essentiels ;
- en réduisant la corruption dans les projets financés par la Banque ;
- en élargissant le champ des partenariats de la Banque avec une large gamme de groupes intéressés à l'amélioration de la gouvernance.

Ce discours est venu après des débats parce que la direction de la Banque a suspendu de son propre chef, parfois de nombreux mois, les prêts à une longue liste de pays (notamment l'Inde, l'Argentine, le Kenya, le Tchad, l'Ouzbékistan, le Cambodge, etc.) en donnant peu de justifications à ces choix et sans discuter a priori de ces décisions avec le conseil d'administration. Tout cela a suscité des craintes parmi les actionnaires au regard des principes d'équité et d'égalité de traitement, de l'efficacité de la démarche (répression préférée à la prévention) et de la gouvernance interne de la Banque.

Un débat vigoureux s'est engagé entre le Président et ses actionnaires entre novembre 2005 et avril 2006, non pas sur la légitimité de cette action, mais sur ses modalités et les conditions de sa mise en œuvre. Le Comité du Développement a été inhabituellement clair sur les méthodes qu'il souhaitait voir adopter. Dans ce communiqué, les actionnaires ont demandé à la direction de définir une stratégie claire et cohérente, dans un souci de transparence, d'équité et de prévisibilité. Le communiqué soulignait la nécessité d'indicateurs précis permettant de définir des actions concrètes et demandait à la direction de travailler en étroite collaboration avec les autres acteurs engagés dans la gouvernance. C'est ainsi, à la demande des actionnaires, qu'a débuté l'élaboration d'une nouvelle stratégie.

## II. Le projet de nouvelle stratégie proposé par la direction

Ce projet, intitulé « Stratégie de renforcement de l'action du groupe de la Banque pour promouvoir la gouvernance et lutter contre la corruption », n'a pas été contesté dans son principe par le Comité du développement du 18 septembre. Il n'a pas été endossé par les gouverneurs. Il n'est pas encore adopté par le Conseil d'administration qui dispose seul des pouvoirs juridiques nécessaires pour le faire. Il doit faire l'objet de consultations.

### 1. Le projet

Le projet de nouvelle stratégie comporte trois volets : une stratégie globale, une stratégie à l'échelle des pays et une stratégie dans le cadre des projets.

## 1.1 Stratégie globale

Le projet prévoit que la Banque :

- poursuive la coordination de ses initiatives en matière de lutte contre la fraude et la corruption avec les autres bailleurs d'aide, notamment dans les domaines des finances publiques, des marchés publics et de la réforme judiciaire ;
- harmonise les règles de sanction avec les banques régionales de développement (ceci n'est pas encore totalement fait malgré la déclaration commune du 17 septembre 2006 à Singapour des banques internationales de développement ; si les définitions sont désormais communes, aucun système de sanction croisée n'est encore en place) ;
- promeuve les initiatives associant le secteur privé, la société civile et les médias ;
- contribue à la mise en œuvre des conventions internationales contre la corruption ;
- renforce la capacité des États pour le recouvrement d'actifs détournés et de produits de transactions illicites ;
- contribue à la lutte contre le blanchiment d'argent sale et contre le financement du terrorisme.

## 1.2 Stratégie à l'échelle des pays

Le projet propose que la Banque adopte des approches différenciées selon l'ampleur de la corruption et les procédures de gouvernance en place dans les pays bénéficiaires. Elle souhaite classer les pays en trois groupes :

- ceux pour lesquels elle juge que la gouvernance est bonne et s'améliore : pour ces pays, le projet prévoit d'y assouplir les modalités d'interventions de la Banque ;
- ceux dans lesquels la gouvernance est très faible et se dégrade : pour ces pays, il est envisagé que la Banque y réduise ses engagements ;
- entre ces deux catégories, une troisième très vaste, regroupant les pays pour lesquels la Banque considérerait que les problèmes de gouvernance sont particulièrement pénalisants ; si elle estimait que les autorités locales sont déterminées à agir en faveur d'une meilleure gouvernance, elle les y aiderait via des équipes spécialisées ; si elle considérait une telle volonté inexistante, ces pays pourraient être rétrogradés dans la deuxième catégorie.

## 1.3 Stratégie dans le cadre des projets

L'idée est d'avoir des objectifs spécifiques par projet comme par exemple :

- des mesures préventives du type plan d'action contre la corruption,
- des mesures curatives dans le cadre de la supervision des projets,
- la mobilisation sur le terrain au niveau de la conception de projet d'équipes spécialisées dans l'évaluation des risques de corruption ;
- le renforcement des moyens et des pouvoirs d'enquête du département de déontologie institutionnelle ;
- le renforcement des sanctions ;
- le renforcement de l'aide relative aux capacités des clients de la banque pour enquêter et poursuivre judiciairement les faits de corruption

- la coopération renforcée des services de la Banque et des pays dans ce dernier domaine

## 2. Les critiques

Des critiques ont été exprimées, certaines vivement, à l'encontre de ce projet par une très grande majorité d'actionnaires de la Banque. On peut les résumer en cinq points.

### 2.1 La stratégie ne peut être définie et mise en œuvre que dans le respect du mandat de la Banque qu'est le financement du développement et la réduction de la pauvreté

La Banque mondiale est une institution financière spécialisée du système des Nations Unies dont le mandat est juridiquement défini. Si son intervention excédait les limites de son mandat, elle serait dépourvue de tout fondement juridique. Si la Banque est fondée à s'employer à lutter contre la corruption, ce n'est pas parce qu'elle est investie d'un pouvoir de police dans les pays en développement. Cela se justifie par son mandat de promotion du développement et de réduction de la pauvreté. La corruption constitue un obstacle parmi d'autres au développement économique. Pierre Duquesne partage l'analyse de TI selon qui « la lutte contre la corruption n'est pas une fin en soit et les programmes de lutte anti-corruption doivent être pleinement intégrés aux stratégies de développement et non se substituer à elles ».

Les statuts de la Banque prescrivent explicitement une ingérence de l'institution dans les affaires politiques intérieures des pays emprunteurs ainsi que les décisions motivées par des considérations politiques. Cette interdiction est liée à deux principes : tout d'abord au principe de spécialité de son mandat – il y a dans le système des Nations unies des institutions qui peuvent faire de la politique – ensuite, au principe d'universalité et de sa représentativité.

Ces données juridiques ont conduit un certain nombre de pays du Sud et du Nord à contester deux idées :

- l'idée qu'il appartiendrait à la Banque de soutenir ceux que son président appelle « les champions de la réforme » ;
- l'intervention dans les domaines qui touchent aux libertés publiques, et singulièrement la liberté des médias.

Les pays émergents ont rappelé que les statuts de la Banque prévoient que celle-ci doit travailler avec les Etats, d'abord et avant tout.

Selon Pierre Duquesne, la question n'est pas de savoir si les mesures contestées sont utiles ou non à la bonne gouvernance – elles le sont – mais de savoir si elles relèvent ou non du mandat de la Banque, ce qui est un autre débat. Il relève que l'avis des ONG diffère sur sujet. TI prend position en invitant expressément la Banque à une interprétation extensive de son mandat « en mobilisant la société civile, en traitant les aspects politiques de la corruption, notamment les incitations et les structures de pouvoir souvent informelles, qui entravent la volonté politique, l'engagement du gouvernement et sa capacité à promouvoir le changement ». A l'opposé, le regroupement d'organisations Coopération internationale pour le développement et la solidarité (CIDSE), de même que le regroupement EURODAD, demande que l'étendue du travail de la Banque sur la gouvernance soit limitée précisément à quelques domaines relevant de ses principales compétences tels que la gestion des finances publiques.

Le Comité du développement a opté pour une position un peu intermédiaire qui va plutôt dans le sens du second point de vue. Le moyen de réconcilier ces positions est pour la France la transparence du fonctionnement et de la prise de décision sur ces sujets et la coordination de l'action avec les autres organisations internationales (ex : PNUD).

2.2 Cette stratégie ne doit pas être un élément de conditionnalité supplémentaire et imprévisible des financements de la Banque et ne doit pas conduire à changer les critères d'allocation des financements.

Pour les pays les plus pauvres, les trois quarts des critères d'allocation portent donc déjà sur la gouvernance. De plus, la gouvernance compte déjà pour 25% du portefeuille de prêts de la Banque. Or, il n'est pas souhaitable qu'elle devienne l'unique domaine d'intervention de la Banque. Les stratégies d'assistance pays doivent traiter tout le spectre du développement.

La catégorisation en trois groupes de pays est une mesure à laquelle la France s'oppose notamment parce que, le groupe intermédiaire est trop large et prête trop au cas par cas. La France a demandé à la Banque de continuer à utiliser les indicateurs actuels d'évaluation des politiques et des institutions nationales (*Performance Based Allocation*).

Toujours en matière de conditionnalité, la prévisibilité, la transparence et donc l'équité représentent un aspect essentiel. Comme l'a rappelé le Comité de développement, la Banque a pour principe directeur d'assurer un traitement prévisible, transparent, cohérent et égal à tous ses membres. Cet aspect est fondamental pour que la lutte contre la corruption ne soit pas vue comme étant confondue avec des objectifs purement politiques.

2.3 La Banque est un prêteur de dernier ressort. Elle n'est ni un policier, ni un juge

Durant les derniers mois, on a constaté de nombreux cas où la seule réponse de la direction de la Banque à la mauvaise gouvernance a été l'arrêt des financements.

Un débat est né autour du rôle du département de déontologie institutionnelle qui a agi quasiment en policier et en juge dans plusieurs pays, tout en étant assez opaque. La situation est particulièrement tendue avec le Cambodge où ce département a mené une enquête sans dévoiler ses sources au gouvernement en prétextant que s'il le faisait, celles-ci seraient en danger. Sur suggestion britannique, ce département va être soumis à un audit indépendant.

2.4 La mise en œuvre de la stratégie doit être fondée sur la bonne gouvernance de la Banque mondiale elle-même.

La Banque doit soumettre, comme TI le recommande, ses outils d'analyse et les mesures qu'elle recommande à une consultation extérieure. Par ailleurs, le rôle du Conseil d'administration ne doit pas être réduit à un rôle consultatif ou de chambre d'enregistrement, notamment en cas de diminution des financements.

2.5 La stratégie de la Banque doit être concertée et coordonnée avec celles des autres institutions internationales, gouvernementales ou non, qui luttent contre la corruption

La stratégie de la Banque doit prendre en compte les conventions internationales et les engagements volontaires des entreprises. Pierre Duquesne estime comme TI que la Banque a beaucoup à apprendre de l'expérience acquise par le secteur privé. Il serait par exemple utile qu'elle engage un dialogue formel avec le groupe de travail du BIAC sur la corruption. Enfin, la Banque ne peut pas être massivement plus exigeante que les autres bailleurs au

risque que les emprunteurs ne lui préfèrent des sources de financement moins contraignantes.

### **III. Les réformes récemment mises en œuvre**

La discussion du projet de nouvelle stratégie à Singapour par le Comité du développement a été précédée début août d'une redéfinition de la fraude et de la corruption, d'une réforme du régime de sanctions et du lancement d'un programme de « repentance » ou « révélation » volontaire (*voluntary disclosure program*)

#### **1. Révision des définitions de la fraude et de la corruption**

Le changement essentiel consiste à ne plus limiter ces notions aux faits survenus dans la passation des marchés financés par la Banque. Il s'agit donc d'un élargissement du champ de l'incrimination qui est conforme à ce que souhaitaient les opérateurs et les ONG qui considéraient qu'une qualité insuffisante dans la conception même des projets pouvait favoriser la fraude et la corruption et que la phase même d'exécution des projets pouvait également donner lieu à des pratiques de corruption. Il ne s'agit toutefois pas pour la Banque de sanctionner des faits sans relation aucune avec ses opérations et ses financements.

Il y a six changements principaux :

- tous les particuliers ou personnes morales associés à l'utilisation des fonds engagés par la Banque peuvent être poursuivis - y compris les ONG, ce qui n'était pas le cas avant - (intermédiaires financiers, sous-traitants, sociétés de conseils, etc.) ;
- l'incrimination est étendue à la corruption privée, et d'une façon générale, à la corruption d'une autre partie (c'est-à-dire tous les destinataires des prêts de la Banque) ;
- le détournement des fonds engagés par la Banque n'est plus seul passible de sanctions, le sont aussi la fraude et la corruption qui ont pour fin d'influer sur les décisions relatives à ces financements ;
- il n'est pas nécessaire que l'intention soit avérée, si elle peut être induite de l'objectif poursuivi ; le critère d'intentionnalité a donc disparu et a été remplacé par la notion de « désinvolture délibérée » ;
- la seule tentative, même infructueuse, de fraude ou de corruption est justifiable de sanction ;
- l'obstruction aux enquêtes menées par le département d'intégrité institutionnelle s'ajoute aux pratiques corruptrices ou frauduleuses (corruption proprement dite, fraude, collusion et coercition)

Ces nouvelles dispositions ont été longuement débattues au Comité d'audit et au Conseil d'administration. Elles ont également fait l'objet d'avis juridiques extérieurs (notamment d'un cabinet français). Les réserves portent sur le manque de précision des définitions et leur manque de cohérence avec les définitions retenues dans les conventions internationales en vigueur ainsi que sur les incertitudes relatives à leur interprétation. Toutes les nouvelles dispositions, qui sont d'inspiration anglo-saxonne, apparaissent en particulier difficilement transposables en droit civil où seuls les délits pénalement qualifiés peuvent être sanctionnés.

## **2. Révision du régime de sanctions**

Ce régime est mis en œuvre par le département d'intégrité institutionnelle, qui fait à la fois office de policier et de juge d'instruction. Il peut-être alerté par des témoignages spontanés (*whistleblowing*) (E-mail, numéro de téléphone dédié). Les moyens de ce département ne cessent d'augmenter depuis 18 mois. Théoriquement, les décisions de sanction sont prises par un Comité de sanction qui a été créé en 1998 mais qui, depuis plus d'un an, ne s'est plus réuni faute de nomination de ses membres (après le changement de sa composition). Aucune sanction n'a été prononcée pendant 6 mois.

Seuls le blâme et la mise à l'index (*debarment*) permanente ou temporaire existaient auparavant à l'encontre des particuliers ou des entités coupables de pratiques frauduleuses ou de faits de corruption (dont l'identité est affichée sur le site de la Banque). La gamme des sanctions rendues publiques est aujourd'hui plus large : ceux-ci sont désormais passibles aussi de l'interdiction de participer à la préparation ou à l'exécution des projets de la Banque.

Les sanctions prévues contre les emprunteurs sont les suivantes :

- suspension des droits de tirage sur les prêts et les garanties ;
- inéligibilité pour le futur ;
- dans certains cas, restitution des financements.

## **3. Le programme de repentance volontaire (voluntary disclosure program)**

Mis en place le 1<sup>er</sup> août 2006 après une phase d'expérimentation il consiste à suggérer à des entreprises, des organismes, des individus associés à la réalisation des projets financés par la Banque, d'avouer leurs pratiques frauduleuses ou corruptrices et de les astreindre au respect d'un code de bonne conduite en échange de la levée des sanctions auxquelles leur comportement les exposerait. La Banque estime que par ce moyen elle pourra prendre connaissance des mécanismes détaillés de la corruption internationale et identifier des entreprises qui participent.

Toute organisation est éligible à ce programme. Si le repentir est retenu, il doit révéler tous ses manquements durant les cinq années précédentes, sans exception, sous peine de sanction pour obstruction et doit s'engager à ne plus en commettre dans le cadre des projets et contrats soutenus ou financés par la Banque. Il doit aussi s'engager à révéler les agissements frauduleux et corrompeurs des autres entités dont il aurait connaissance. Le repentir doit effectuer une enquête interne selon des modalités convenues avec les services de la Banque et rédiger un rapport que ceux-ci vérifient. Toute la procédure est supervisée par un contrôleur indépendant. La participation au programme demeure confidentiel, sauf si la confidentialité enfreint les obligations légales de la SFI et de l'AMGI.

La Banque fait des révélations obtenues dans ce programme l'usage qu'elle estime nécessaire ou approprié en vue de lutter contre la fraude et la corruption. Le président et le conseil juridique décident seuls des conditions d'utilisation de ces informations. En contrepartie de ses révélations et de ses engagements de bonne conduite, l'entreprise ou la personne repentie et exonérée des sanctions, sauf si elle fautive de nouveau, auquel cas elle s'exposerait à une mise à l'index pour 10 ans. Tous les frais sont pour le repentir, sauf si ses moyens sont très limités.

Tous ces points ont fait l'objet de débats extrêmement animés au sein Comité d'audit et du Conseil d'administration de la Banque, sans que les administrateurs aient été pleinement convaincus des réponses qui leur ont été apportées. A la demande du Président, ils ont

toutefois accepté de mettre le programme en service et de mesurer son efficacité après un an.

## **Conclusion**

Pierre Duquesne estime qu'il ne faut pas tout demander à la Banque Mondiale. Bien d'autres institutions ainsi que les pays donateurs eux-même peuvent agir à ses côtés, notamment sur le terrain de la gouvernance punblique. Il relève enfin que la Banque est de plus en plus en concurrence avec d'autres sources de financement , qu'il s'agisse des marchés de capitaux ou des pays émergents, qui n'imposent strictement aucune conditionnalité.