



## LES TRANSFORMATIONS CONTEMPORAINES DE LA CORRUPTION

YVES MÉNY\* ET LUÍS DE SOUSA\*\*

On savait depuis longtemps que la corruption n'épargnait aucun régime et que la vertu civique que Montesquieu considérait comme élément fondamental de la République n'était pas forcément le bien le mieux partagé. On savait que ce phénomène délétère n'avait ni frontière spatiale ni limite temporelle. Mais la période récente nous fournit quelques nouveaux enseignements que l'on peut résumer brièvement ainsi :

- les événements de ces dernières années, comparés à l'histoire millénaire de la corruption, nous confirment que celle-ci n'est pas un phénomène linéaire. Sans être jamais complètement éradiquée, force est de constater qu'il existe des *cycles* marqués par des pics et des phases moins intenses ;
- l'analyse du phénomène permet de souligner qu'il a gagné en complexité. Alors que la corruption « classique » était définie comme un pacte clandestin, généralement entre acteurs du « marché » politico-administratif d'une part et acteurs du marché économique d'autre part, caractérisée par l'opposition entre corrupteur et corrompu, corruption active et passive, il s'avère que ces distinctions sémantiques et juridiques ne rendent plus compte de la réalité.

D'autre part, la corruption constitue rarement un délit isolé. Il s'agit davantage d'un ensemble de violations, d'un enchevêtrement de délits connexes que d'une opération matériellement et intellectuelle-

ment simple. Le pot-de-vin d'autrefois est aussi fruste que la plume d'oie l'est à l'égard de l'ordinateur ;

- une troisième constatation s'impose : jamais comme aujourd'hui le phénomène de la corruption ou plus généralement des délits financiers n'a été aussi international. Autrefois, l'internationalisation signifiait que, comme dans la fable « Les animaux malades de la peste », tous étaient atteints.

Aujourd'hui, à cette signification première s'en ajoute une autre, bien plus redoutable, à savoir que cette forme de criminalité utilise les méthodes et les instruments (politiques, juridiques, économiques, bancaires) du système international en exploitant *à la fois* les facilités qu'il offre et les défaillances qui le caractérisent.

Autrement dit, la situation actuelle peut être caractérisée par trois termes majeurs pour signifier les évolutions qui se déroulent sous nos yeux : intensité, sophistication, globalisation.

### L'INTENSITÉ

L'ampleur de la corruption constitue une dimension sur laquelle il n'existe pas de consensus. Le débat sur ce point est pratiquement insoluble, compte tenu de la nature même de l'objet en cause. La

\* Directeur du Centre Robert Schumann

\*\* Assistant de recherche, Centre Robert Schumann

corruption est en général un échange clandestin sauf là où, devenue systématique, elle bénéficie quasiment d'un statut officiel, d'une « convention » non écrite mais connue et acceptée de tous. Ce caractère secret s'accommode donc mal des tentatives de mesure qui ont été faites ici ou là, soit par le biais de poursuites et de condamnations pénales, soit à travers l'évocation qu'en fait la presse.

Toute comparaison semble donc difficile, voire impossible, d'une période à l'autre, d'un pays à l'autre, tant les paramètres de la répression sont différents et variables. Pour prendre l'exemple du code de la route, il est clair que le premier résultat d'une politique de sévérité accrue à l'égard de l'excès de vitesse est de faire grimper les statistiques. A situation égale, l'ampleur des fautes divergera considérablement selon le laxisme ou la rigueur dans la définition des fautes et dans l'application des règles.

Par conséquent, l'ampleur réelle ou supposée de la corruption est autant affaire de perception ou de sensibilité que de mesure objective du phénomène. Face à cette incertitude, la discussion est pratiquement sans issue : les optimistes insistent sur le caractère conjoncturel du phénomène, mettant en avant le goût des journalistes pour le sensationnel et l'excès de zèle des magistrats, souvent présentés comme radicaux, sectaires, voire frustrés. Les pessimistes, au contraire, se disent convaincus que les faits qui viennent à la lumière ne constituent que la partie émergée de l'iceberg. Ils insistent en particulier sur le fait que de nombreuses « affaires » ne sont découvertes que par le jeu du hasard ou de circonstances imprévues : une épouse abandonnée qui dénonce son mari ; un comptable minutieux qui tient une comptabilité parallèle très précise, etc. La corruption connue et divulguée ne serait donc qu'une fraction infime de la réalité.

Les mêmes divergences sur la mesure de la corruption apparaissent lorsqu'on tente

une comparaison internationale, voire une comparaison des attitudes au sein d'une même société mais entre groupes sociaux différents. La sensibilité de l'opinion publique à l'égard de la corruption varie considérablement d'un pays ou d'une culture à l'autre : non seulement entre l'Europe ou l'Amérique du Nord, entre l'Afrique ou l'Asie, mais même au sein d'ensembles relativement homogènes comme l'Europe Occidentale (notamment l'opposition entre pays de culture latine/catholique et pays nordiques/protestants). Des variations de même amplitude se vérifient au sein des systèmes politiques entre l'opinion et les élites sociales. Alors que ces dernières tendent généralement à minimiser l'ampleur de la corruption (souvent après l'avoir ignorée ou niée), les opinions publiques ont une propension marquée ces dernières années à en exagérer l'extension. Les sondages en Italie, en France, au Japon notamment (mais pas seulement là) attestent que de très fortes majorités de personnes interviewées (parfois plus de 80 % !) sont convaincues que « tous les hommes politiques sont corrompus ». Bien entendu, et quelle que soit la réalité de la corruption, *rien* ne permet d'étayer sérieusement une telle croyance.

Ce n'est toutefois pas céder aux incantations populistes ou aux facilités de la dénonciation de la presse à scandales que de constater que les faits de corruption *lato sensu* se sont multipliés au cours des dernières années et notamment en 1999. La dernière année du siècle a été marquée par la multiplication d'affaires retentissantes qui, souvent, ont leur épice dans des pays ex-socialistes ou des nations en voie de développement mais dont les ramifications (et les acteurs) s'étendent à l'Occident et aux micro-Etats, ces « boîtes noires » de la finance internationale.

Le développement de la corruption a été particulièrement spectaculaire dans les pays de l'ex-Union Soviétique et en particulier en Russie. Le passage de l'économie



socialiste à l'économie dite de marché (en réalité une sorte de pré-capitalisme prédateur) a donné lieu à des phénomènes de corruption d'une ampleur heureusement inconnue en Occident et d'autant plus redoutables qu'ils se conjuguent à des trafics de toutes sortes où se mêlent hommes d'affaires véreux, anciens apparatchiks reconvertis, hommes politiques, mafias internationales. La privatisation de certains secteurs de l'économie a constitué une première source d'enrichissement colossal et rapide au profit de quelques rescapés habiles de la *nomenklatura*, en particulier dans le secteur de l'énergie. Le détournement des fonds et des crédits fournis par l'Occident a constitué un second filon fort rentable. Les rentes de situation et prélèvements indus dans les opérations d'import-export sont une troisième source de corruption systématique des plus hauts échelons jusqu'au douanier ou policier de base. Tout le système est gangrené au point qu'on a pu dire que la priorité n'était pas l'établissement de la démocratie en Russie mais le rétablissement de l'Etat. Alors que le pays sort d'une crise pour tomber dans l'autre et survit grâce aux énormes transfusions monétaires de l'Occident, sa balance des paiements fait apparaître que la Russie est un pays exportateur net de capitaux ! Au lieu de s'investir dans le pays, l'argent des circuits officiels ou clandestins s'investit principalement à l'Ouest après des détours plus ou moins complexes par une série de paradis fiscaux. Chypre est souvent la première étape de ce capitalisme *offshore* et on peut se demander si certains milieux de l'Union européenne ne font pas preuve d'humour noir lorsqu'ils soulignent que parmi les atouts de Chypre en tant que candidat à l'accession, figurent ses grandes compétences en matière de services bancaires. On croit rêver...

Comme dans beaucoup de pays, mais avec plus de risques, ce sont quelques juges courageux qui ont permis de lever un coin du voile sur l'ampleur de ces pratiques

connues de tous, dénoncées dans la presse mais couvertes par les milieux officiels occidentaux pour toutes sortes de (mauvaises) raisons : crainte d'un effondrement du système économique russe, appréhension quant à la succession d'Eltsine, etc. La situation russe illustre à merveille le proverbe anglais selon lequel un petit débiteur est dépendant de sa banque tandis que la banque est prisonnière de son gros emprunteur.

En décembre 98, le procureur général russe Yurii Skuratov - déposé depuis lors ! - soulignait que la corruption en Russie avait atteint un tel niveau « qu'elle constitue une menace pour l'Etat ». Selon lui, les seuls crimes économiques coûtaient au pays la bagatelle de 900 millions de dollars. Il estimait les dépôts bancaires supérieurs de quatre à cinq fois au montant des statistiques officielles et évaluait les dépôts des groupes criminels à 5 milliards de francs suisses, dans les seules banques de la Confédération.

Il est très difficile de contrôler ces informations d'autant que la coopération judiciaire se heurte à la complexité des procédures internationales et ceci en dépit des efforts des magistrats comme l'illustre la rencontre entre Skuratov et le procureur général de la Confédération Carla del Ponte en mars 1999 (devenue depuis procureur général du Tribunal pénal international de La Haye). Le scandale récent impliquant la Bank of New York et la compagnie suisse Mabetex n'est qu'un épisode d'une bataille plus vaste déclenchée à l'occasion des luttes électorales tant en Russie qu'aux Etats-Unis. La mise en cause de l'entourage d'Eltsine et du président lui-même est évidemment liée aux prochaines élections présidentielles en Russie. De même aux Etats-Unis, les Républicains ont intérêt à pousser les feux de l'enquête sur le recyclage des fonds russes pour mettre en difficulté le vice-président (et candidat démocrate) Al Gore chargé de suivre les affaires russes à la Maison Blanche.

L'éventualité d'une manipulation politique ne blanchit pas pour autant les acteurs russes. Dans presque tous les cas de découverte de corruption, la vengeance ou le coup fourré sont à l'origine des fuites. Rares, en Occident comme ailleurs, sont les affaires connues à travers des investigations policières et judiciaires de routine. La corruption reste fondamentalement un crime construit dans le secret et prospérant grâce à lui. Il faut que tombe l'*omertà* ou qu'un acteur imprudent fasse un faux pas pour que la corruption apparaisse au grand jour.

Quoiqu'il en soit, la déliquescence du système politique et économique russe est telle que, comme l'écrivait déjà Marie Mendras (1995, p. 129), la Russie est devenue un pays « sans foi ni loi » où la dénonciation incessante de la corruption dans les discours officiels au plus haut niveau s'accompagne de la mise en cause quotidienne des dirigeants économiques et politiques (Routskoi, qui préside en 1992 la Commission spéciale pour la lutte contre la corruption et le crime organisé, est ensuite accusé par le Président d'avoir touché des pots-de-vin ; la révolte de Routskoi et du Parlement se termine par un assaut qui fait plusieurs centaines de morts mais les deux rivaux d'Eltsine sont amnistiés quatre mois plus tard... ; le 15 mars 1999, Primakov démet le Directeur général des Douanes, à la même époque, plusieurs membres importants de la Duma et du Cabinet de Primakov sont soupçonnés de corruption, etc. ; la liste est sans fin).

Le phénomène de la corruption en Asie n'est pas dissemblable dans son ampleur de celui qui sévit en Russie. Toutefois, nulle part la déliquescence de l'Etat n'est parvenue à un tel niveau malgré la présence de mafias puissantes au Japon comme en Chine. Là comme ailleurs, le colossal et rapide développement économique a sa responsabilité (le Sud-Est asiatique, Chine compris, a connu des taux de croissance de

10 % et plus pendant de nombreuses années avant la crise). Ces transformations brutales sur le plan économique, boursier, l'absence de régulations étatiques appropriées ont créé les conditions d'une corruption généralisée. Le Parti communiste chinois estimait il y a trois ans que 500 000 de ses membres étaient impliqués dans de petits ou grands trafics ! Au Japon, où la crise économique et financière a fait apparaître les liaisons troubles entre hauts fonctionnaires et secteur de la finance, voire celles, plus dangereuses encore, entre secteur privé et mafia, le phénomène est endémique et à tous les niveaux. Jean-Marie Bouisson souligne qu'entre 1987 et 1991 plus de 24 000 personnes ont été arrêtées pour corruption d'électeurs aux seules élections locales, que le coût du système politique est estimé à 50 milliards de francs par an dont les deux tiers proviennent de financements occultes ! Selon le Financial Times du 4 février 1998, plus de 500 hauts fonctionnaires du Ministère des Finances ont été priés de fournir des informations sur leurs contacts avec les banques dans le cadre d'une vaste investigation. En Corée, 10 000 fonctionnaires ont été licenciés ou sanctionnés dont 500 hauts fonctionnaires exclus dans le cadre d'une campagne anticorruption à la suite de la crise économique et financière de Corée du Sud.

Face à ces turpitudes colossales, les dérives occidentales peuvent sembler péché véniel. Elles sont certes moins importantes en volume (encore que les « trous » apparus dans la comptabilité d'Elf, par exemple, ne soient pas dérisoires), mais leur effet délétère n'est pas moindre car elles sapent la légitimité du système politique. Or, si l'on ne pleurera pas sur la chute des tyrans corrompus, il n'y a pas d'alternative meilleure à la démocratie. La corruption des systèmes démocratiques se paye en termes d'abstention électorale, d'anomie politique, de populisme anti-politicien, de révolte sociale voire, comme ce fut le cas



dans les années 30 en Europe ou dans les décennies récentes en Amérique Latine, de dérive autoritaire ou fasciste.

En Belgique (affaire Dassault), en France (affaire Dumas, affaires de la Mairie de Paris ou de la MNEF), en Espagne (détournement de subventions européennes), au niveau de l'Union européenne (fraudes et népotisme), les affaires de corruption ou d'éthique publique ont fait l'objet de la « une » de la presse nationale ou internationale, preuve s'il en est que les manifestations de la corruption et des délits connexes se multiplient et qu'ils attirent l'attention de l'opinion publique. Ces affaires soulignent aussi combien la transformation des règles du jeu et l'expansion du marché nécessitent des régulations nouvelles et adaptées.

## LA SOPHISTICATION

Le paradoxe de la corruption - du moins en Occident - est qu'en définitive un nombre infime de délits font l'objet d'une sanction par une décision de justice définitive. On pourrait y voir le résultat d'une complicité entre élites et beaucoup n'ont pas manqué de faire cette interprétation, notamment en France, à la suite de la fameuse loi d'amnistie de 1990. Ce serait toutefois voir le problème par le petit bout de la lorgnette et ne pas rendre compte des racines plus profondes de cette situation.

En réalité, cette impunité relative - au moins sur le plan pénal - résulte de la nature du délit lui-même mais aussi de l'inadaptation progressive de sa définition. Dans beaucoup de pays, à commencer par la France, la définition de la corruption correspond davantage aux délits du passé, « vieille manière », qu'aux formes nouvelles. La corruption est par définition un acte délictuel secret qui se constitue sur la base d'un échange illégal entre deux personnes privées ou publiques, mais

généralement les deux car c'est à la frontière de deux « marchés » (l'économique, le politico-administratif) que s'effectue l'échange. Le code pénal et la jurisprudence française exigent que soit faite la preuve du pacte clandestin. C'est évidemment beaucoup demander à des procédures informelles qui ne se déroulent pas devant notaire ! Il faut des acteurs imprudents et particulièrement formalistes pour arriver à trouver les éléments de preuve. De surcroît, la vision implicite que donne le code pénal est celle d'un corrupteur (le méchant qui vient du monde des affaires) qui tente le corrompu (le fonctionnaire qui succombe à la tentation). L'un est dit actif, l'autre passif : bref tout se passe encore dans l'imaginaire pénal comme si la corruption s'effectuait par le passage discret d'une enveloppe au guichet. Enfin, la prescription survient trois ans après la commission du délit, c'est-à-dire le plus souvent trop tard pour qu'un juge s'en saisisse utilement. On ne s'étonnera donc pas trop que d'innombrables procédures se perdent en route faute de pouvoir rassembler les éléments de preuve nécessaires ou d'opérer en temps utile.

A ces déficiences résultant d'une inadaptation de la définition du délit aux formes contemporaines de corruption, s'ajoute la complexité croissante du phénomène lui-même. Cette complexité résulte d'abord du fait que l'échange clandestin constitutif de la corruption offre de multiples facettes : fuite d'informations juteuses, marchés truqués, préférence occulte pour telle ou telle société, prélèvements indus, etc. Tout peut donner lieu à corruption, de l'obtention d'un passeport à la concession d'un service public, de la tolérance à l'égard des souteneurs jusqu'à la privatisation d'une entreprise publique. Ces divers cas n'exigent évidemment pas le même niveau de sophistication ! Or, les intérêts en jeu au cours de ces dernières années sont devenus colossaux et font presque apparaître comme

jeux d'enfants la corruption liée à la spéculation immobilière par exemple.

Partout dans le monde la corruption s'est développée à l'occasion du changement des règles du jeu : transition des économies socialistes vers l'économie de marché, dérégulation/re-régulation, privatisation. Ces changements radicaux ont souvent pris les systèmes de contrôle et de surveillance au dépourvu. Ceux-ci ne disposaient ni des pouvoirs ni des instruments adéquats et face à l'explosion brutale d'un tel phénomène, la réaction a toujours un temps de retard. Ne négligeons pas non plus que toute réforme crée de nouvelles possibilités en utilisant les inévitables failles du système. Les capacités d'imagination et d'ajustement des acteurs sont à cet égard sans limites. Autrement dit, le développement de la corruption n'est pas seulement lié à une augmentation de « l'appétit » d'hommes d'affaires, de fonctionnaires ou d'hommes politiques, mais à la conjonction d'opportunités objectives, d'affaiblissement des valeurs (le coût moral) et à l'émergence de formes nouvelles.

Aujourd'hui, la corruption est complexe aussi bien dans ses formes que dans ses instruments. Dans ses formes, car la corruption utilise toutes sortes de véhicules qui constituent des délits connexes : délits d'initiés, concussion, favoritisme, abus de biens sociaux, violation des règles en matière de marché, d'urbanisme, fraude fiscale, détournement de fonds publics, etc. Aucun de ces délits n'est constitutif de la corruption, mais celle-ci va toujours de pair avec eux. Il est d'ailleurs parfois plus facile de frapper la corruption à travers la poursuite de ces délits (où la preuve peut être apportée plus facilement) plutôt que de sanctionner la corruption elle-même.

Les instruments de la corruption ont aussi gagné en sophistication, soit que la clandestinité soit toujours plus raffinée, grâce aux écrans multiples et opaques que

procurent les banques *offshore* et les paradis fiscaux, soit que la corruption devienne elle-même « invisible » en profitant des réseaux sociaux et des échanges de bons procédés qui ne donnent pas lieu à un échange monétaire direct et immédiat.

## LA GLOBALISATION

La globalisation semble souvent perçue comme une menace en mettant en place un monde où tout circulerait librement, personnes, idées, capitaux, services et biens sans obstacle et sans frontières. Cet aspect des choses est bien contenu en effet dans l'idée d'un monde global en chantier. Mais, au contraire des illusions ou des utopies véhiculées par ce mouvement, la globalisation ne signifie pas totale transparence des informations et des échanges. Le monde global tolère - voire encourage - des enclaves qui renforcent les mouvements d'échange - du moins celui des capitaux - tout en les mettant à l'abri des regards indiscrets. Il y a une vaste hypocrisie sur le sujet car bien entendu si les Etats développés, Etats-Unis en tête, souhaitent mener une politique vigoureuse pour combattre ces Etats-confettis qui prospèrent grâce à des systèmes bancaires, financiers et sociétaires opaques et souvent douteux, les résultats ne se feraient pas attendre. On a bien vu que même la Suisse a dû s'entrouvrir lorsque les Etats-Unis se sont préoccupés du recyclage de l'argent de la drogue. Dans les faits, les paradis fiscaux sont les créatures voulues mais non reconnues du monde capitaliste occidental qui y trouve son compte. La récente condamnation des Etats-Unis par l'OMC pour avoir toléré - voire incité - l'usage des paradis fiscaux par ses entreprises d'export afin de payer moins d'impôts n'est qu'une illustration - marginale - de l'usage des paradis fiscaux par le système financier, voire les autorités politiques du monde



entier, mais en particulier du monde occidental.

Ce système procure en effet beaucoup d'avantages : il permet de récupérer et de remettre dans le circuit économique international les sommes exportées par les individus, les groupes, voire les Etats qui ne font pas confiance à leur propre système économique ou politique. Ces paradis fiscaux sont aujourd'hui, à l'égard de la finance internationale, ce que la Suisse était autrefois au rentier de papa.

Ces îles heureuses permettent aussi, quoiqu'on en dise, le recyclage des capitaux sales liés au trafic d'armes ou de drogue. De lessive en lessive (en passant du moins regardant au plus sourcilleux), l'argent, revient sur le marché des capitaux internationaux. Le processus est si opaque, si contourné et complexe qu'aucun pays ne peut prétendre ne pas être la destination finale de ces capitaux. Mais investigations judiciaires et policières sont à cet égard impuissantes : la combinaison du secret et de l'informatique font merveille. On ne s'étonnera donc pas que l'argent de la corruption ait emprunté les mêmes voies et les mêmes méthodes, y compris parfois lorsque la corruption avait pour objet le financement des partis politiques. De Jersey à Luxembourg, du Liechtenstein à Hong Kong, des îles Caïman à Saint-Martin, de l'île de Man à Monaco, l'argent baladeur, celui des particuliers et celui des Etats, celui des sociétés avec pignon sur rue et celui des mafias, celui des banques privées et publiques et celui des fonds plus au moins suspects transite par ces pays des merveilles où le nombre de sociétés est supérieur au nombre d'habitants.

Tout le monde dit sa préoccupation : le FMI, la Banque mondiale, l'Union européenne. Chacun est conscient que la corruption n'est pas seulement un problème éthique et moral mais une bombe à retardement pour les systèmes politiques et un handicap sérieux pour le développement et la croissance en dépit de l'euphorie et de l'ébriété provisoire qu'elle procure. Mais les réactions se font attendre ou sont trop modestes. Banque mondiale et FMI se déclarent soucieux du problème - et c'est une attitude nouvelle - mais continuent de financer les pays les plus corrompus à commencer par la Russie ou l'Indonésie. Au sein des pays les plus développés, l'OCDE a négocié et obtenu la ratification d'une convention visant à poursuivre les agents qui se sont engagés dans la corruption d'acteurs économiques ou des fonctionnaires à l'étranger. Beau geste, mais qui reste au niveau de la symbolique comme en témoigne l'efficacité quasi-nulle de la loi jumelle adoptée par les Etats-Unis pour leur propre compte il y a quelques années.

Face à ces carences et à cette incapacité relative dans la lutte contre la corruption, il ne reste que deux lueurs d'espoir : restaurer l'éthique publique ou la développer là où elle est encore embryonnaire ; espérer que le cycle de corruption intense connu ces dernières années perde de son intensité lorsque le nouveau système économique mondial en chantier aura trouvé des assises plus stables.

C'est en effet une leçon de l'histoire que les pics de corruption correspondent aussi aux traumas, révolutions et changements profonds qui ponctuent l'histoire de l'humanité.

*BIBLIOGRAPHIE*

- CARTIER-BRESSON J. : « L'économie de la corruption » in della Porta & Mény (eds.), *Démocratie et Corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- DELLA PORTA D. & Y. MÉNY (eds.) : *Démocratie et Corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- HEIDENHEIMER A. J. et AL (eds.) : *Political Corruption : A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- HEYWOOD P. (ed.) : *Political Corruption*, Oxford, PSA/Blackwell, 1997.
- HOLMES L. : *The End of Communist Power*, Cambridge, Polity Press, 1993.
- LASCOUMES P. : *Elites irrégulières : Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997.
- MENDRAS M. : « La Russie: administrations sans foi ni loi » in della Porta & Mény (eds.), *Démocratie et Corruption en Europe*, Paris, La Découverte, 1995, pp. 122-9.
- MÉNY Y. : *La Corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992.
- MÉNY Y. : « Fin de siècle Corruption : Change, Crisis and Shifting Values », *ISSJ*, 61(2), pp. 417-427.
- RIDER B. (ed.) : *Corruption : The Enemy Within*, London, Kluwer Law International, 1997.
- RIDLEY F. & A. DOIG (eds.) : *Sleaze: Politicians, Private Interests & Public Reaction*, Oxford, OUP, 1995.