

EXPORTING CORRUPTION 2020

Synthèse et classement France

Ceci est une traduction des passages essentiels (synthèse globale et extrait concernant la France) du rapport Exporting Corruption de 180 pages ([lien vers le pdf du rapport](#)) et publié en anglais.

Corrompre des agents publics étrangers pour gagner des affaires à travers les frontières a des coûts et des conséquences énormes pour les pays du monde entier, des coûts qui ont augmenté pendant la pandémie COVID-19. Une corruption transfrontalière omniprésente dans le secteur des soins de santé qui se traduira des décès supplémentaires si elle n'est pas vigoureusement combattue.

Mais la corruption pendant le COVID-19 dépasse le simple cadre du secteur de la santé. A la crise sanitaire causée par la pandémie s'est ajoutée une crise économique mondiale qui va éprouver durement les finances publiques des États. Gaspiller de précieuses ressources publiques dans des accords marqués par la corruption et parasités par des entreprises et des intermédiaires sans scrupules est encore plus meurtrier et préjudiciable qu'auparavant.

À mesure que les bilans des entreprises s'affaiblissent, nombre d'entre elles pourraient céder à la tentation de gagner des affaires sur les marchés étrangers à tout prix et par tous les moyens. Les États hébergeant les sièges des multinationales ont le pouvoir d'empêcher cette corruption transnationale. Ils en ont même le devoir au regard des effets mortifères de cette approche égoïste et court-termiste.

La corruption dans les transactions commerciales internationales sape les institutions gouvernementales et le développement économique. Elle détourne les ressources publiques, récompense les corrompus et nuit au commerce et aux investissements internationaux.

Notre rapport, Exporting Corruption, évalue les performances de mise en œuvre de 47 grands exportateurs mondiaux, dont 43 pays signataires de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (Convention anti-corruption de l'OCDE).

Le rapport montre et met en évidence à quel point les pays signataires respectent les obligations de la convention. Verdict : plus de 20 ans après l'adoption de la Convention, la plupart des pays ont encore un long chemin à parcourir pour s'acquitter de leurs obligations.

En bref

- 47 pays analysés
- 83% des exportations mondiales affectées par la corruption
- Seulement un quart environ des exportations mondiales proviennent de pays où la loi est active contre les entreprises qui corrompent à l'étranger
- 22 Pays ne luttent pas ou peu contre la corruption d'agents publics étrangers
- Seulement 5 pays avec application active

Principaux cas de corruption transnationale

Il y a plus de dix ans, une intensification des efforts des pouvoirs publics dans la lutte contre la corruption internationale, en particulier aux États-Unis, a révélé d'énormes systèmes de corruption des entreprises comme Siemens et BAE Systems, et ont créé des ondes de choc dans le monde entier.

De même, les poursuites contre des entreprises comme Halliburton, opérant dans les secteurs du pétrole et des ressources naturelles, ont mis à jour des systèmes de corruption à grande échelle de hauts fonctionnaires de pays détenteurs de ces ressources.

Pourtant, malgré ces exemples alarmants, la corruption est toujours considérée par les entreprises comme une dépense nécessaire pour obtenir des contrats dans certains pays. Ces dernières années, de grandes multinationales comme Airbus, Ericsson, Odebrecht, Rolls Royce et bien d'autres ont été prises en flagrant délit de corruption systématique et généralisée.

Ces affaires récentes montrent que renforcer la lutte contre la corruption internationale est autant d'actualité aujourd'hui qu'en 1997 lors de l'adoption de la Convention anti-corruption.

Les conséquences de la corruption sur les marchés mondiaux sont irréparables. Aujourd'hui plus que jamais, nous avons besoin d'une lutte contre la corruption internationale plus efficace, mieux coordonnée.

À propos de la méthodologie du rapport

Exporting Corruption est une évaluation indépendante de l'application de la Convention anti-corruption de l'OCDE dans 43 de ses 44 pays signataires (l'Islande n'est pas incluse en raison de sa faible part dans les exportations mondiales).

Le rapport évalue également la réalité de la lutte contre la corruption internationale en Chine, à Hong-Kong, en Inde et à Singapour. Bien qu'elle ne fasse pas partie de la Convention de l'OCDE, la Chine est le premier

exportateur de la planète avec près de 11% des exportations mondiales. Les trois autres pays susnommés sont également de grands exportateurs, chacun représentant environ 2% du commerce mondial.

Les quatre pays sont également signataires de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), qui oblige les pays à criminaliser la corruption internationale. Les données de Hong-Kong sont distinctes de celles de la Chine, car il s'agit d'un territoire autonome disposant d'un système juridique différent et dont les exportations sont comptabilisées séparément.

« La Convention de l'OCDE a été adoptée en 1997 pour remédier au fait que « la corruption est un phénomène répandu dans les transactions commerciales internationales... qui soulève de graves préoccupations morales et politiques, sape la bonne gouvernance et le développement économique et fausse les conditions de la concurrence internationale. »

(Préambule de la Convention de l'OCDE)

En plus d'analyser la lutte contre la corruption transnationale dans 47 pays, le rapport met en évidence les principales lacunes d'informations de sa mise en œuvre, ainsi que la lenteur avec laquelle les pays créent et rendent publics leurs registres publics de propriété effective, des outils qui jouent un rôle crucial dans la détection et les investigations sur la corruption internationale. Le rapport examine également les problèmes critiques de l'indemnisation des victimes, de la coopération internationale, de la responsabilité parent-subsidaire et de la performance des pays dans l'amélioration des insuffisances des cadres juridiques et des moyens de les mettre en œuvre.

Classification

- Le rapport classe les pays en quatre catégories d'application : active, modérée, limitée et peu ou pas d'application.
- Les pays sont notés en fonction des performances d'application à différents niveaux : nombre d'enquêtes ouvertes, d'affaires ouvertes et d'affaires clôturées par des sanctions sur une période de quatre ans (2016-2019)
- Différentes pondérations sont attribuées en fonction des étapes de l'exécution et de l'importance des affaires
- La part du pays dans les exportations mondiales est également prise en compte

Principales conclusions d'Exporting Corruption

1. La lutte active est en baisse significative. Seuls cinq pays luttent activement contre la corruption transnationale. Leur part dans les exportations mondiales est d'environ 17%. Ce chiffre est en baisse de plus d'un tiers depuis 2018.

2. Huit pays luttent modérément contre la corruption transnationale. Leur nombre a doublé depuis 2018. La part des exportations mondiales des pays appartenant à cette catégorie est passé de 3,8 % à près de 20% entre 2018 et 2020.

3. Aucun pays n'est exempté. Presque tous les pays ont des entreprises, des employés, des agents, des intermédiaires et des facilitateurs impliqués dans la corruption transnationale ou le blanchiment d'argent connexe, même ceux qui s'y opposent activement.

4. La plupart des pays ne publient pas les informations sur l'application de la loi. La plupart des pays ne publient pas de statistiques nationales sur la lutte contre la corruption transnationale et ne fournissent pas d'informations adéquates sur les jugements des tribunaux et les résolutions hors procès.

5. Le manque d'informations publiques sur la propriété effective des sociétés et des trusts entrave l'application de la loi. Les résultats mettent en évidence la lenteur des progrès dans la mise en place de registres publics centraux transparents des bénéficiaires effectifs. Une lenteur regrettable quand on sait que ces registres sont essentiels dans la prévention, la détection et les enquêtes sur la corruption transnationale.

6. L'indemnisation des victimes est rare. Les pays, groupes et individus lésés par la corruption transnationale reçoivent rarement une compensation et la plupart des produits confisqués se retrouvent dans les trésoreries publiques des pays exportateurs de corruption.

7. La coopération internationale progresse, mais fait face à d'importants obstacles. Des cadres juridiques insuffisants ou incompatibles, des ressources et une expertise limitées, un manque de coordination et de longs retards entravent les progrès de la coopération internationale.

8. protection des lanceurs d'alerte, formation, sanction et promotion des magistrats, moyens et indépendance des autorités de contrôle... Malgré certaines améliorations, l'insuffisance des cadres juridiques et des moyens alloués aux institutions et autorités censées les mettre en œuvre entravent la lutte contre la corruption internationale dans presque tous les pays. Ce constat est particulièrement vrai pour la

9. Les efforts des principaux exportateurs mondiaux non-membres de la Convention de l'OCDE dans la lutte contre la corruption sont soit nuls soient dérisoires par rapport à l'ampleur du phénomène. La Chine, Hong Kong et l'Inde sont inactifs face à la corruption transnationale et au blanchiment d'argent tandis que les mesures prises par Singapour ne sont simplement pas à la hauteur.

Recommandations

Les pays signataires de la Convention anti-corruption de l'OCDE, mais aussi les quatre autres grands exportateurs mondiaux doivent faire plus pour lutter contre la corruption transnationale.

Voici les principales mesures que Transparency International recommande de mettre en œuvre :

1) Assurer la transparence des informations sur la lutte contre la corruption internationale. Les signataires de la Convention devraient publier des données statistiques à jour, des jugements de justice et des

informations sur les résolutions hors procès. Les statistiques publiques et les informations sur les affaires de corruption sont essentielles pour évaluer l'efficacité et l'équité du système. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (WGB) devrait mettre à jour ses recommandations de 2009 en conséquence.

2) Élargir le rapport annuel du WGB de l'OCDE et créer une base de données publique. Le rapport annuel du WGB de l'OCDE devrait inclure des données actualisées en glissement annuel sur toutes les étapes de la lutte contre la corruption transnationale et couvrir les nouveaux développements et défis. Compte tenu de son accès spécial aux données statistiques et aux informations sur les affaires, le WGB de l'OCDE devrait également créer une base de données publique d'informations sur la lutte contre la corruption transnationale afin de soutenir les efforts de répression dans d'autres pays, les plaintes des victimes et le travail d'enquête des journalistes et des militants de la société civile.

3) Améliorer la transparence de la propriété effective. Pour améliorer la prévention, la détection et les enquêtes sur la corruption transnationale, les pays devraient introduire des registres centraux publics contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (WGB) devrait mettre à jour ses recommandations de 2009 en conséquence et couvrir ce sujet dans les examens par pays.

4) Introduire l'indemnisation des victimes comme pratique courante. Les pays devraient élaborer et mettre en œuvre des lignes directrices pour l'octroi d'une indemnisation aux victimes dans les affaires de corruption transnationale. Le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption (WGB) devrait mettre à jour ses recommandations de 2009 en conséquence.

5) Améliorer la coopération internationale. Les principaux exportateurs mondiaux devraient organiser, fournir des ressources et former leurs autorités chargées de l'application de la loi pour faire des demandes d'entraide judiciaire (MLA) et y répondre en temps opportun, et utiliser des équipes communes d'enquête pour les enquêtes transfrontalières. Le WGB de l'OCDE devrait mener une évaluation horizontale des performances d'entraide judiciaire parmi les signataires de la Convention, en collaboration avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et d'autres organes compétents.

6) Améliorer et élargir les structures internationales. Le WGB de l'OCDE devrait faciliter les discussions pour élargir les structures et organes régionaux et internationaux existants ou en créer de nouveaux pour améliorer la coopération internationale. Le Centre international de coordination anti-corruption (IACCC), Eurojust et le Parquet européen fournissent tous des exemples sur lesquels s'appuyer.

FRANCE - Application modérée

ENQUÊTE ET CAS

Au cours de la période 2016-2019, la France a ouvert huit enquêtes, ouvert sept affaires et clôturé neuf affaires sanctionnées.

Suite à une enquête qui a débuté en 2016 (voir étude de cas dans le rapport Exporting Corruption 2018), le procureur financier français a conclu un accord judiciaire d'intérêt public (Convention Judiciaire d'Intérêt Public, CJIP) avec Airbus en janvier 2020. Dans le cadre d'un accord impliquant également les autorités britanniques et américaines, l'avionneur a accepté de payer 3,6 milliards d'euros (4,1 milliards de dollars américains) de pénalités, dont 2,3 milliards de dollars à la France sous la forme d'une « amende d'intérêt public ». La CJIP portait sur des opérations d'Airbus dans les pays du Moyen-Orient, en Chine, en Corée du Sud, au Népal, en Russie et en Colombie.

DEVELOPPEMENTS RÉCENTS

La CJIP s'est avérée être un moyen efficace de sanctionner les personnes morales impliquées dans la corruption nationale et étrangère. Depuis la création de cet outils, Six CJIP ont été conclues dont trois dans des affaires de corruption transnationale. Il a également donné un élan à la coopération internationale, à l'oeuvre à la fois dans l'affaire Airbus - avec une équipe d'enquête conjointe entre le National Financial Prosecutor's Office (PNF) et le Serious Fraud Office du Royaume-Uni, et en collaboration avec le ministère américain de la Justice - et dans l'affaire Société Générale.

En juin 2019, le procureur financier français et l'Agence française de lutte contre la corruption ont publié pour la première fois des lignes directrices définissant les conditions que les entreprises doivent remplir pour être éligibles à un CJIP, ainsi que des détails sur la détermination des sanctions financières.

Une décision de 2018 de la Cour des comptes s'est déclarée préoccupée par l'insuffisance des services d'enquête spécialisés dans la criminalité économique et financière. En réponse, en juillet 2019, la Direction centrale de la police judiciaire a créé une nouvelle sous-direction pour la lutte contre la criminalité financière. Le ministère de la Justice s'est également engagé à résoudre ce problème lors du recrutement des magistrats.

La création d'une Agence française de lutte contre la corruption (AFA) par la loi en 2016 a été un jalon majeur. En janvier 2020, l'AFA a lancé un plan pluriannuel de lutte contre la corruption, couvrant la période 2020-2022, articulé autour de quatre grandes priorités, notamment l'amélioration de la détection et la coopération internationale dans les efforts de lutte contre la corruption. En 2018, l'AFA a lancé un réseau international d'autorités de prévention de la corruption de 20 pays et territoires à travers le monde, visant à favoriser la coopération opérationnelle et l'échange d'informations.

Un rapport parlementaire - le rapport Gauvain - a été publié en juin 2019 sur les impacts sur les entreprises françaises des actions en justice extraterritoriales, y compris les actions liées à l'application de la corruption transnationale. Le rapport a examiné la mise en œuvre d'outils juridiques pour protéger les entreprises françaises considérées comme vulnérables, pour les aider à résister aux poursuites judiciaires des autorités répressives étrangères. Ses recommandations incluent l'élargissement de la protection juridique des communications internes et des informations générales sur l'entreprise.

TRANSPARENCE DES INFORMATIONS EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

En vertu de la loi Sapin II de 2016, l'AFA est tenue de publier un rapport d'activité annuel. Ce rapport comprend une analyse statistique des manquements à la probité des acteurs des secteurs public et privé, mais les faits relatifs à la corruption d'agents publics étrangers ne font pas l'objet de statistiques

spécifiques. La France fournit également annuellement au WGB de l'OCDE des données sur les affaires conclues. Selon le rapport annuel du Parquet national financier (PNF) pour 2018, la France a émis 103 demandes d'entraide judiciaire (MLA) et en a reçu 40. Le PNF ne précise pas quelles réponses ont été apportées par les autorités françaises et étrangères à ces demandes.

Seuls 3% des 3 millions de décisions de justice rendues chaque année en France sont accessibles au public. En 2016, le gouvernement a adopté une loi pour une République numérique, faisant un grand pas vers la réalisation de sa promesse de rendre toutes les décisions de justice publiquement et librement accessibles. Fin juin 2020, un décret d'application de la loi de 2016 a été promulgué. Ce décret doit encore être précisé par un autre décret et sa mise en œuvre devrait être progressive sur une période de plusieurs années.

En outre, les CJIP approuvés sont publiés via des communiqués de presse, et le CJIP et l'ordonnance d'approbation sont publiés sur le site Web de l'AFA.

TRANSPARENCE SUR LES BENEFICIAIRES EFFECTIFS DE SOCIETES ET DE TRUSTS ETRANGERS

La France dispose d'un registre central des informations sur les bénéficiaires effectifs, mais il n'est actuellement pas ouvert au public. Le registre devrait être ouvert d'ici la fin de 2020, après la date limite de janvier 2020 fixée par la 5e directive de l'UE sur la lutte contre le blanchiment d'argent. La France a transposé la directive dans la loi en février 2020. Environ 70% des entités soumises au régime avaient déclaré leurs bénéficiaires effectifs en janvier 2020, selon le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (Conseil National des Greffiers des Tribunaux de Commerce).

Un registre national des trusts étrangers impliquant un résident fiscal français, tenu par l'administration fiscale, a été créé par la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et les délits économiques et financiers graves. La législation française prévoit également que l'administrateur d'un trust est tenu de déclarer «les informations relatives aux nom, prénoms, adresse, date, lieu de naissance et nationalité des bénéficiaires effectifs du trust, qui s'entendent comme toute personne physique qualité d'administrateur, de constituant, de bénéficiaire et, le cas échéant, de protecteur, ainsi que de toute autre personne physique exerçant un contrôle effectif sur le trust ou exerçant des fonctions équivalentes ou similaires ». Cependant, en octobre 2016, le Conseil constitutionnel a estimé que l'accès du public à ces informations constituait une atteinte au droit à la vie privée disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Le registre des données sur les bénéficiaires effectifs des trusts n'est donc pas accessible au public.

INADÉQUATIONS DANS LE CADRE JURIDIQUE

Les outils juridiques existants doivent être affinés et adaptés pour permettre aux victimes de corruption d'obtenir une indemnisation pour les dommages causés par la corruption d'agents publics étrangers. Le statut des victimes de la corruption, les dommages causés et la place de la victime dans les nouveaux mécanismes juridiques restent à définir. Les associations anti-corruption ont le statut juridique de «partie civile» dans les affaires de corruption, mais cela ne résout pas totalement le manque de reconnaissance du statut des victimes de la corruption.

INADÉQUATIONS DANS LE SYSTÈME D'EXÉCUTION

Malgré certaines garanties fonctionnelles d'indépendance, l'AFA est soumise à un double contrôle - par le ministère de la Justice et le ministère du Budget - qui peut miner sa crédibilité, comme l'avait déjà souligné Transparency International France en 2016. Le manque d'indépendance est également un problème préoccupant pour le ministère public, provoquant des soupçons d'ingérence politique dans de nombreuses affaires judiciaires. Une refonte complète des procédures de nomination et de gestion de la carrière des magistrats est nécessaire pour résoudre ce problème.

Le manque criant de ressources consacrées à la lutte contre la criminalité économique et financière est régulièrement critiqué. Un rapport parlementaire récent, par exemple, a mis en évidence la pénurie de personnel au PNF et a recommandé que davantage de juges, de greffiers et d'assistants judiciaires soient recrutés sans délai. Un rapport du Conseil de l'Europe d'octobre 2018 a également souligné le manque de ressources du pouvoir judiciaire.

Un récent rapport de Transparency International France notait qu'«il ne peut y avoir de véritable indépendance sans un renforcement des moyens alloués à la justice: les ressources humaines et financières et la levée des obstacles juridiques à la justice».

Des problèmes persistent avec la mise en œuvre de la CJIP. Il y a eu un manque d'auto-déclaration par les entreprises - aucun des trois CJIP conclus dans des affaires de corruption transnationale n'était le résultat d'une divulgation volontaire aux autorités françaises. Il y a un risque que le CJIP devienne un outil de gestion des risques par une entreprise une fois qu'une enquête a été ouverte, et non une sanction. Il a également été difficile d'évaluer les CJIP conclus par les autorités, car la plupart du contenu a été protégé par des exigences de confidentialité. Les résumés mis à disposition fournissent des informations insuffisantes pour les évaluer.

RECOMMANDATION POUR LES ACTIONS PRIORITAIRES

- Publier des statistiques et des informations sur les cas qui ont abouti à une décision de justice
- Mettre en place rapidement un registre d'informations sur les bénéficiaires effectifs accessible au public
- Renforcer la protection des lanceurs d'alerte, en utilisant la transposition par la France de la directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte comme une opportunité d'action législative
- Renforcer l'indépendance de l'Agence française de lutte contre la corruption et du parquet
- Définir la notion de victime de corruption et adapter les outils juridiques français afin de réparer plus efficacement les dommages causés par la corruption
- Adopter de nouvelles lignes directrices sur les CJIP afin d'encourager divulgations volontaires par les entreprises et promouvoir également la transparence des négociations et des accords finaux de la CJIP
- Augmenter le budget alloué à la lutte contre la criminalité financière
- Promouvoir et évaluer les efforts pour accroître la spécialisation des services d'enquête dans les crimes financiers et économiques.