

RAPPORT ANNUEL

DU SERVICE CENTRAL

DE PRÉVENTION

DE LA CORRUPTION

Septembre 1994

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	1
L'organisation du service	3
Les attributions du service	4
CHAPITRE I^{er}. - Centralisation des informations nécessaires à la déttection et à la prévention de la corruption	 7
CHAPITRE H. - Les recherches sur les phénomènes de corruption	13
SECTION I. - Lobbying et trafic d'influence	17
1. Constat	
1.1. Le trafic d'influence n'est plus ce qu'il était	23
1.2. L'éloquent recensement des lobbyistes est muet sur les ressorts d'une activité volatile	26
1.3. L'Etat : « Lobbyiste » ou lobbyisé »	31
2. Il existe un risque réel de trafic d'influence	
2.1. Réfutation de deux types d'arguments	34
a) L'argument de la complexité	
b) L'argument de la marginalité	
2.2. Le risque vu par un professionnel du lobbying	35
2.3. Le risque vu par les instances officielles de l'Europe.....	37
2.4. Le risque favorisé par l'ambiguïté	37
2.5. Le risque induit par l'indéfinie variété des prétextes à faire du lobbying : politisation de l'entreprise et « mana- géralisation » du politique	38
2.6. Le risque de mise en coupe réglée de la démocratie locale	39
3. Stratégie	
3.1. Eviter tout « discours de la méthode »	40
3.2. Eviter de transformer la pathologie en apologie	41
3.3. Promouvoir une approche juridique	41
4. Préconisations	
4.1. Quelques « fiches de cas »	42
4.2. Une prise en compte prioritaire des secteurs sensibles.....	48
4.3. Du circuit d'influence à la table ronde	49

	Pages
4.4. De l'enregistrement de l'existence d'un fait à l'enregistrement affiné d'une profession	50
SECTION H. - Sport et corruption : une approche comptable des flux financiers liés au sport professionnel.....	53
1. Analyse des flux financiers générés par l'activité même des clubs	
1.1. Les recettes de rencontres	59
1.2. Les opérations de transferts de joueurs	63
1.3. Les contrats d'image	67
2. Flux financiers générés par l'attraction du phénomène sportif	
2.1. Le sponsoring au travers de la publicité avec ou hors régie	69
2.2. Les droits de retransmission TV et radio	73
2.3. Les subventions en provenance des collectivités locales	74
SECTION III. - Commerce international et corruption : un ensemble de mécanismes et de procédures fortement exposés.....	79
1. Le rôle des opérateurs et leurs relations fonctionnelles	
1.1. Les opérateurs du commerce	83
1.2. Les opérateurs de la chaîne logistique.....	85
2. Les marchés sensibles	
2.1. Secteurs agro-alimentaires et politique agricole commune	87
2.1.1. Des produits très exposés	88
2.1.2. Un contexte très évolutif.....	89
2.2. Droits anti-dumping	90
2.3. Contexte global des marchés sensibles	91
3. Les aspects documentaires du mécanisme corruptif	
3.1. Les fondements de la transaction.....	92
3.2. Les outils logistiques	94
3.3. Les instruments de validation	96
4. L'importance déterminante des sites	
4.1. La modernisation des installations	98
4.2. L'informatisation	100
4.3. Les techniques de commercialisation et la modernisation des terminaux	101

	Pages
Conclusion	102
SECTION IV. - Décentralisation, faits de corruption et contrôle de légalité.....	105
CHAPITRE III. - L'enquête d'opinion auprès des services de l'Etat.....	113
1. Le concept de corruption	115
2. La connaissance des phénomènes de corruption et leur évolution récente	116
3. Les orientations d'une politique de lutte contre la corruption	116
4. Les lacunes des méthodes et dispositifs actuels de détection et de prévention de la corruption	117
5. Les attentes vis-à-vis du service central de prévention de la corruption.....	117
6. Les principaux domaines où il conviendrait de faire porter les actions de détection et de prévention de la corruption	118
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	121

INTRODUCTION

Le service central de prévention de la corruption est un organisme administratif interministériel créé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

Sa mission générale est définie par l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi en ces termes : « centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou par des particuliers, de concussion, de prise illégale d'intérêts ou d'atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics ». En plus de cette mission générale de centralisation des informations nécessaires à la détection et à la prévention de la corruption et des infractions voisines, il prête son concours sur leur demande aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature » et « il donne sur leur demande aux autorités administratives des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir de tels faits ».

La création d'un tel service avait été préconisée par la commission de prévention de la corruption présidée par M. Bouchery dans un rapport remis en décembre 1992 au Premier ministre.

En vertu de l'article 3 du décret n° 93-232 du 22 février 1993 pris en application des articles 1^{er} à 4 et 6 de la loi susvisée, le service central de prévention de la corruption « établit annuellement un rapport d'activité qui comporte notamment des propositions de mesures tendant à prévenir les irrégularités de la nature de celles qui lui sont signalées ».

Le service a été installé par le ministre de la justice le 9 mars 1993 et n'a véritablement commencé à fonctionner qu'à compter du 1^{er} juin 1993 avec un effectif de sept fonctionnaires qui a été porté à neuf en octobre 1993.

Le présent document qui porte sur la période de juin 1993 à juin 1994 est le premier rapport annuel établi par le service.

Il convient de rappeler d'abord quelles sont l'organisation et les attributions du service.

L'organisation du service

Les missions confiées au service sont assurées par une équipe de neuf membres composée comme suit :

Chef du service : M. Bernard Challe, magistrat.

Secrétaire général : M. Pierre-Antoine Lorenzi.

Membres :

M. José Cohen, ingénieur des ponts et chaussées, conseiller ;

M. Henri-Pierre Debord, inspecteur principal des Douanes, chargé de mission ;
M. Didier Duval, commissaire principal de police, chargé de mission ;
M^{elle} Laurence Giovacchini, administrateur civil, chargée de mission ;
M^{me} Agnès Gorrée, conseiller de tribunal administratif, conseiller ;
M^{me} Josette Hervet, chef de service départemental de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, conseiller ;
M. Noël Pons, inspecteur des impôts, chargé de mission.

A l'exception du chef du service et du secrétaire général, nommés par décret pour quatre ans, tous les autres agents publics ont été mis à la disposition du service par leurs ministères respectifs.

Les trois postes de magistrats de l'ordre judiciaire prévus par la loi de finances de 1993 n'ont pas été pourvus. De même, aucun détachement sur les trois postes d'administrateurs civils créés par cette même loi n'est intervenu à ce jour. Si la chancellerie n'a pas contribué à la formation du service, en revanche les autres ministères et services de l'Etat : intérieur, équipement, Conseil d'Etat, douanes, direction générale des impôts et direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ont prêté leur concours avec bienveillance et détermination.

Cette organisation fait ressortir le caractère interministériel du service que le législateur a voulu lui conférer dans un souci de plus grande efficacité. Par ailleurs, l'importance réduite du service traduit la volonté d'en faire une cellule hautement spécialisée qui, sans se substituer aux structures existantes, ne doit pas faire double emploi avec celles-ci.

Les attributions du service

Ainsi que l'affirme l'exposé des motifs de la loi du 29 janvier 1993 l'objet de la création du service central de prévention de la corruption est une meilleure détection des faits de corruption impliquant une exploitation systématique des renseignements centralisés, en vue d'accroître l'efficacité de l'action préventive et répressive contre la corruption.

Dans l'esprit du législateur il s'agissait d'un organisme à la fois de renseignement, d'enquête et d'expertise au service des autorités judiciaires et administratives. « Chargé de recueillir les renseignements nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption, il aura donc à déceler les transactions économiques donnant lieu à corruption, à identifier les mesures susceptibles d'être

prises pour prévenir de tels faits et, s'il est trop tard, à réunir les indices nécessaires à la saisine de la justice » (*cf.* rapport de M. Durand au nom de la commission des lois, p. 11).

Pour accomplir sa mission le législateur avait prévu dans un article 5 que le service pourrait conduire des enquêtes avec droit de communication et droit d'audition. Or, cet article a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1993.

Quelles sont les conséquences de cette décision sur les attributions du service ?

Il est manifeste que sa mission de centralisation des informations nécessaires à la détection et à la prévention de la corruption et des infractions voisines n'est pas entravée par la suppression de ses pouvoirs d'enquête. En revanche l'absence de droit d'audition et de communication de pièces rend malaisée l'exploitation des informations centralisées notamment pour les vérifier et saisir les autorités judiciaires.

Il convient cependant de faire observer que si le service ne peut pas « entendre toute personne susceptible de lui fournir les informations nécessaires à l'accomplissement de sa mission » ni « se faire communiquer par toute personne physique ou morale tout document, quel qu'en soit le support, nécessaire à l'accomplissement de sa mission », il ne lui est pas interdit de recueillir les déclarations spontanées d'une personne ni de recevoir de toute personne des documents que celle-ci remet sans y être contrainte.

Il peut également vérifier les faits qui sont portés à sa connaissance en faisant appel à d'autres sources d'information, notamment les divers services et organismes d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat, ou aux « personnes qualifiées » visées à l'article 1^{er} alinéa 6 de la loi du 29 janvier 1993.

C'est ainsi que le service a jusqu'à maintenant mené ses investigations. Ce faisant, il a agi dans les strictes limites de la légalité, ne se livrant qu'à des enquêtes administratives sans faire à aucun moment usage des prérogatives qui lui ont été retirées par le Conseil constitutionnel.

Le retrait de celles-ci, s'il a eu pour effet de rendre moins aisée la recherche des éléments de preuve relatifs aux faits délictueux entrant dans le champ d'action du service, a eu le mérite de clarifier sa mission quant à sa dimension préventive et à son aspect répressif.

A l'évidence, le service est un organe de nature administrative qui intervient en amont de la justice et de la police, dont l'activité n'entre pas en concurrence avec celle de la police judiciaire et dont le rôle dans la répression de la corruption et des délits voisins ne peut être que secondaire par rapport à sa mission essentielle de prévention de ces mêmes infractions.

Il n'est donc en aucune façon cet organisme quasi-policier aux pouvoirs exorbitants tel que décrit par certains de ses détracteurs.

Aux termes de l'article 13 de la loi du 29 janvier 1993, le service central de prévention de la corruption est investi d'une triple mission :

1. Une mission de centralisation des informations nécessaires à la détection et à la prévention de la corruption.
2. Une mission d'assistance et de conseil aux autorités administratives.
3. Une mission d'assistance aux autorités judiciaires.

Compte tenu des difficultés inhérentes à la création de toute nouvelle institution et des obstacles auxquels il a dû faire face, de la nouveauté de ses attributions et des moyens réduits en personnel dont il a été doté, le service n'a pu que se consacrer à sa première mission.

Dans le même temps il a entrepris des recherches sur les phénomènes de corruption et a réalisé une enquête d'opinion auprès des services de l'Etat sur leur perception de la corruption et leur attente vis-à-vis du service.

Le présent rapport comporte donc trois parties :

La première relate les initiatives et démarches du service pour mener à bien sa mission de centralisation des informations.

La deuxième partie présente le bilan des recherches sur les phénomènes de corruption dans un certain nombre de secteurs sensibles.

Enfin, la troisième partie analyse les résultats de l'enquête d'opinion auprès des services de l'Etat.

CHAPITRE Ier
La centralisation des informations nécessaires
à la détection et à la prévention de la corruption

La loi assigne au S.C.P.C de « centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention » de la corruption et des infractions voisines : trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêts et atteinte à la liberté et à l'égalité des candidats dans les marchés publics.

Dans le projet de loi initial le service était chargé de « recueillir » ces informations. La commission des lois de l'Assemblée nationale a modifié cette rédaction et chargé le service de « centraliser » les informations, ce qui signifie qu'il doit se limiter à regrouper, sous son autorité, les informations collectées par d'autres services et organes administratifs, tels que les services de police, les services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat, les juridictions financières, les préfets, les comptables publics, les services départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, etc., et plus généralement tous ceux énumérés par le décret n° 93-232 du 22 février 1993 qui peuvent à l'occasion de leurs investigations, contrôles et activités être amenés à connaître des faits de corruption.

Pour que cette centralisation des informations devienne effective il convenait de créer les conditions favorables à la transmission desdites informations au service et prévoir les modalités de cette transmission. C'est dans ce dessein que nous avons pris l'initiative de rencontrer de nombreuses autorités de l'Etat après leur avoir adressé une lettre circulaire dans laquelle étaient exposés la nature, le fonctionnement et les missions du service.

Ont été ainsi successivement rencontrés les principaux directeurs des ministères de l'intérieur et de l'équipement, le directeur général des impôts et ses adjoints, le directeur de la comptabilité publique et ses adjoints, le directeur général des douanes et ses collaborateurs, le directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, le premier président de la Cour des comptes et le procureur général près ladite cour, les chefs des principaux services d'inspection et de contrôle relevant de l'Etat (inspection générale des finances, inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'agriculture, inspection générale de la jeunesse et des sports, inspection générale du ministère de la culture, inspection générale des P et T, mission interministérielle d'inspection du logement social, contrôle général de France Télécom, contrôle et audit de La Poste) et certains présidents et directeurs d'organismes administratifs et d'établissements publics de l'Etat (Agence du médicament, Agence nationale pour la participation des entreprises à l'effort de construc-

tion, commission centrale des marchés, mission interministérielle d'enquête sur les marchés, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, E.P.A d'Evry, E.P.A. de Marne-la-vallée, E.P.A. du Grand Louvre, S.N.C.F. R.A.T.P.).

Des réunions de travail ont également été tenues avec certains services de l'Etat. Elles ont été l'occasion d'échanges de vues sur les phénomènes de corruption et de discussion sur les modalités d'une collaboration future avec le service pour la détection et la prévention de la corruption.

Il s'agit des réunions suivantes :

9 septembre 1993 : avec les membres de l'inspection générale des P et T.

14 septembre 1993 : avec les membres de la direction de l'administration générale et de la modernisation (D.A.G.E.M.O.) au ministère du travail.

22 septembre 1993 : avec l'ensemble des T.P.G. en présence du directeur de la comptabilité publique.

20 octobre 1993 : avec les membres de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (1^{ère} réunion).

3 novembre 1993 : avec l'ensemble des commissaires du gouvernement près les chambres régionales des comptes et les magistrats du parquet général de la Cour des comptes.

3 décembre 1993 : avec le directeur régional et les directeurs départementaux d'Ile-de-France de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

19 janvier 1994 : avec les membres de l'inspection générale de la jeunesse et des sports (2^e réunion).

27 janvier 1994 : avec l'ensemble des directeurs départementaux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes en présence du directeur général.

4 février 1994 : avec l'office central de répression de la grande délinquance financière (O.C.R.G.D.F.).

Quel bilan peut-on dresser de ces rencontres et réunions de travail ?

Si elles ont donné lieu à des échanges de vues et à des débats riches d'enseignements sur la perception par les services de l'Etat des phénomènes de corruption et sur leur capacité à les détecter et à les prévenir, elles n'ont eu à ce jour que des résultats limités quant à la transmission au service des informations sur les faits de corruption.

Force est de constater que les services de l'Etat, notamment les corps d'inspection, sont peu sensibilisés à la détection de la corruption et peu enclins, lorsqu'ils possèdent des informations, à les transmettre à un organisme extérieur à l'administration dont ils dépendent.

Ces réticences paraissent avant tout motivées par la crainte de perdre la maîtrise des suites données aux informations transmises dès lors qu'elles impliquent un agent public.

Néanmoins des discussions préliminaires en vue de prévoir une procédure d'échange d'informations sur les procédés de corruption et sur des affaires ont été engagées avec la direction de la comptabilité publique au ministère du budget, la direction générale des collectivités locales au ministère de l'intérieur, les principales directions du ministère de l'équipement, le conseil général des ponts et chaussées et la Cour des comptes.

Elles ont toutefois été interrompues au début de l'année de 1994 après l'annonce par le garde des sceaux qu'une mission d'étude sur le crime organisé, comportant un audit du service central de prévention de la corruption, avait été confiée à M. Thierry Jean-Pierre.

Nous avons en particulier renoncé à tenir en avril 1994 le colloque sur « les enjeux et moyens de la prévention de la corruption » auquel devaient participer les principaux directeurs en charge de la stratégie au ministère de l'équipement et le vice-président du conseil général des ponts et chaussées.

Dans le temps où nous organisons des rencontres et réunions de travail avec les autorités administratives en vue de fixer les conditions de la centralisation des informations nécessaires à la détection et à la prévention de la corruption, nous prenons des contacts dans le monde des affaires.

Un premier contact a été pris avec M. Xavier Bouthillon, responsable de la commission anti-corruption du C.F.P.C. - patrons et dirigeants chrétiens, suivi d'autres rencontres avec les membres de l'équipe opérationnelle qui est chargée de préparer des actions de prévention de la corruption dans les entreprises. Des échanges d'informations ont déjà eu lieu et la participation du S.C.P.C. à des conférences débats organisées par le C.F.P.C. - patrons et dirigeants chrétiens - est projetée.

D'autres rencontres se sont ensuite déroulées avec les responsables de deux associations :

- Le Cercle d'éthique des affaires, présidé par M. Michel Le Net, qui vient de lancer le mouvement Argent propre dont l'objectif est de « promouvoir l'éthique des affaires en luttant contre toutes les formes de corruption » ;

- le Collectif des citoyens contre la corruption présidé par M. Corvaisier, qui, en s'appuyant sur un réseau d'adhérents issus de l'industrie et du commerce, entend dénoncer les pratiques de corruption dans le monde des affaires.

Enfin des contacts ont été pris avec les dirigeants de deux entreprises :

- Lafarge-Coppée, où est engagée depuis plusieurs années une démarche éthique qui fait une place importante à la moralisation des comportements.
- IBM-France, où ont été élaborées des règles de conduite dans les affaires, suivant un modèle anglo-saxon.

En dépit des obstacles rencontrés dans l'accomplissement de sa mission de centralisation des informations nécessaires à la détection et à la prévention de la corruption et des infractions assimilées et de l'interruption des discussions engagées avec certaines autorités administratives, le service est cependant parvenu à centraliser des informations sur les techniques et modes opératoires de la corruption, ainsi que sur certaines affaires (une vingtaine environ) susceptibles de mettre en évidence des infractions relevant de ses attributions.

Parmi celles-ci quatre ont donné lieu à une saisine du procureur de la République compétent en application des dispositions de l'article 2 de la loi du 29 janvier 1993.

Comment expliquer que l'autorité judiciaire n'ait pas été plus souvent saisie ? On ne saurait à l'évidence y voir, comme certains pourraient le penser, le signe d'une volonté délibérée de dissimuler à la justice des faits impliquant des personnalités du monde politique ou des affaires.

En réalité, si nous avons agi avec autant de circonspection c'est seulement par souci de ne saisir les parquets que de faits dont la matérialité ne pouvait être sérieusement mise en doute. A chaque fois que les informations parvenues au service n'ont pas mis clairement en évidence des faits susceptibles de constituer une infraction ou que les investigations à caractère strictement administratif aussitôt entreprises n'ont pas permis de réunir des éléments de preuve suffisants, nous avons choisi de ne pas saisir l'autorité judiciaire.

Il est manifeste qu'une nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi du 29 janvier 1993, tenant compte des observations formulées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1993, qui se traduirait notamment par le rétablissement du droit de communication de pièces, faciliterait la recherche des preuves matérielles des infractions entrant dans le champ d'action du service.

CHAPITRE II
Les recherches sur les phénomènes de corruption

Dans son rôle d'expert en détection et analyse des phénomènes de corruption et des flux financiers qui les accompagnent, le service a pris l'initiative, dès le mois de juin 1993, d'entamer des recherches à la fois théoriques et empiriques dans certains secteurs censés être plus exposés que d'autres aux risques de corruption, de trafic d'influence et d'ingérence.

Il s'agit des marchés publics de l'Etat et des collectivités locales, de l'urbanisme immobilier et commercial, du logement social, de la publicité, de la santé, du sport et du commerce international.

Des recherches ont été également entreprises sur le lobbying, en tant qu'activité exercée par des cabinets privés dits de « conseil en lobbying » et exposée au risque de trafic d'influence.

A l'occasion de ces recherches les membres du service ont eu des entretiens avec de nombreux acteurs de la vie publique et du monde des affaires qui leur ont fait partager leur connaissance expérimentale des phénomènes de corruption.

Ils ont eu également recours à des personnes qualifiées qui ont été chargées d'effectuer des investigations relevant d'enquêtes sociologiques.

Enfin, ils ont participé à des colloques et séminaires avec des universitaires, chercheurs et praticiens.

C'est dans le lobbying, le sport, le commerce international qu'un premier bilan de ces recherches peut être d'ores et déjà présenté.

Il va de soi que les exposés qui vont suivre ne prétendent pas à l'exhaustivité même s'ils donnent davantage qu'un simple aperçu des questions abordées.

Les recherches dans les autres secteurs se poursuivent et feront l'objet d'un rapport ultérieur.

Le présent chapitre comporte quatre sections. Les trois premières traitent successivement du lobbying, du sport et du commerce international et la quatrième section est consacrée à une courte étude sur le contrôle de légalité comme moyen de prévention.

SECTION I

Lobbying et trafic d'influence

« Lobbying et trafic d'influence » : ce sujet de réflexion ne relève pas du rapprochement hâtif valant condamnation hasardeuse.

Nous entendons aborder un problème précis qui se distingue de la perspective choisie par des praticiens du lobbying, telle qu'elle se révèle au travers d'ouvrages articulés autour de quatre points :

1. Pédagogie du lobbying (comment s'y prendre avec les pouvoirs publics pour influencer leur décision ?) ;
2. Gain que représentent les actions de lobbying réussies (exemples nationaux et internationaux de dossiers sensibles qui ont pu aboutir) ;
3. Coût d'opportunité de l'absence de lobbying (ce qu'il en coûte à une entreprise de n'avoir pas fait de lobbying ou d'avoir tardé à avoir recours à une société spécialisée en ce domaine) ;
4. Nécessité d'une déontologie pour les lobbyistes (l'influence a un coût : il faut éviter qu'un service marchand ne se transforme en trafic).

L'intérêt de ces ouvrages (cités en annexe) n'est pas à démontrer, d'autant, et nous y reviendrons, que le lobbying semble devenir une véritable science dont les concepts, empruntés à la doctrine anglo-saxonne, peuvent être ici brièvement rappelés :

- *coalition building* : la technique de création de coalitions est une arme absolument essentielle pour le lobbyiste. Les entreprises, ou autres groupes d'intérêts, de petite taille, se réunissant autour d'un même secteur d'activité, peuvent ainsi intervenir efficacement auprès des pouvoirs publics qui seront plus enclins à écouter le groupement représentatif d'un même réseau économique ;
- *corporate communication* : toutes communications visant l'externe ou l'interne, dans le cadre desquelles le lobbyiste intervient comme avocat de sa firme ou de l'organisme pour lequel il travaille. Ces communications ont pour objet d'améliorer et de défendre l'image de l'entreprise ou d'un groupe de représentation d'intérêts ;
- *public affairs* : il s'agit de la politique de formulation de programmes destinés au public et aux « stakeholders » ;
- *stakeholders* : porteurs de parts, propriétaires, consommateurs et employés d'une entreprise, sont considérés comme ses « stakeholders ». Aux Etats-Unis, ce groupe d'intérêt est très influent,

puisqu'il inclut également le contrôle de la concurrence, la communauté sociale, l'Etat et, dans une large mesure, le public. Les « stakeholders » utilisent les « thinktanks » (laboratoires d'idées où se réunissent les chercheurs sur des thèmes économique-stratégiques. Les dossiers découlant de ces réflexions sont envoyés aux « cibles clés » : hommes politiques, administration, personnes privées, presse, etc.) ;

- *grassroot lobbying* : action de lobbying délocalisée. Il s'agit de sensibiliser des tiers, grâce à un marketing direct permettant de créer des coalitions, voire des groupes de pression. Le lobbyiste peut, par exemple, avoir recours à la méthode de l'envoi en nombre pour convaincre une partie de l'opinion publique d'écrire, à son tour, à une cible préalablement définie (député, parti politique, journal, etc.) pour faire valoir des intérêts.

Cette approche conceptuelle inspirée de la pratique américaine ne dispense pas de cerner concrètement ce qu'est « le lobbying à la française » avec ses incidences sur le fonctionnement de notre administration.

On ne saurait se contenter d'une vue partielle et partielle du lobbying. Non que les ouvrages que nous citons en annexe se réduisent à des « plaidoyers pro domo », mais ils reposent sur des argumentaires techniques décrivant un mode opératoire pour influencer une décision publique.

Tout se passe comme si seules se posaient les questions suivantes :

- comment la « machine lobbying » fonctionne-t-elle ?
- en quoi est-elle utile ?
- qui peut et doit l'utiliser ?
- comment la moderniser ?
- comment éviter ses dysfonctionnements ?

Or il n'est pas explicitement répondu à deux autres questions :

- que produit-elle ?
- quelles sont les incidences du produit sur le contexte dans lequel il s'inscrit ?

Le produit « influence sur une décision » n'est pas un quelconque « output » pour parler comme les économistes.

Eviter une vue partielle du lobbying revient, indirectement, à se reporter à la notion d'« Etat impartial » dont M. Edouard Balladur, Premier ministre, a souligné l'importance dans sa déclaration de politique générale, devant l'Assemblée nationale en avril 1993.

Comment l'écllosion puis le développement du lobbying sont-ils compatibles avec un Etat « rendu aux citoyens » (nous citons à nouveau M. le Premier ministre).

Or, « l'Etat de droit au quotidien » (pour reprendre le titre d'un colloque) mérite d'être examiné de façon concrète, notamment au travers du processus de la prise de décision.

Quels droits (par opposition aux devoirs) et quel droit (quelle réglementation) pour le lobbyiste dans un Etat de droit ?

Cette question ne se réduit pas à celle de la réglementation - nécessaire ou non (?) - dont devrait faire l'objet le lobbying.

Nous abordons à dessein le thème du lobbying sous l'angle de la question sensible du trafic d'influence pour aller véritablement au cœur de ce qui pourrait faire problème dans l'exercice de cette profession.

Praticiens et théoriciens du lobbying en restent à une opposition abstraite entre intérêts particuliers et intérêt général, faute de montrer ce que peut être une application impartiale de la loi qui fasse droit (sans passe-droit) à des intérêts particuliers.

Y a-t-il contradiction ? Y a-t-il risque de trafic d'influence ? Neutralité, impartialité, indépendance, ces principes régissant la fonction publique n'ont-ils pas changé de signification à mesure que des techniques modernes de prise de décision se sont imposées ?

Telles sont les questions qui nous serviront de fil conducteur.

Le lobbying

définitions floues malgré une récente évolution

1. « Le rôle d'un lobby est d'infléchir une norme, d'en créer une nouvelle ou de supprimer des dispositions existantes. »

Gilles Lamarque, *Le Lobbying*, page 6.

2. « Un lobby est aussi le groupe de pression qui représente les intérêts particuliers d'un secteur, d'une filière économique ou d'un ensemble social : le lobby cotonnier, le lobby des dockers, le lobby consumériste (...). Quant au lobbyiste, c'est la personne qui s'efforce de convaincre le législateur de faire introduire ou de voter des mesures favorables aux intérêts particuliers qu'il représente. »

Jacqueline Nonon et Michel Clamen, *L'Europe et ses couloirs : lobbying et lobbyistes*, page 19.

3. « Nous définissons le lobbying comme une activité qui consiste à procéder à des interventions destinées à influencer directement ou indirectement les processus d'élaboration, d'application, ou d'interprétation de mesures législatives, normes, règlements et, plus généralement, de toute intervention ou décision des pouvoirs publics. »

Franck J. Farnel, *Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention*, page 21.

4. « Ce qui distingue le lobbying des relations publiques, c'est que les interventions menées auprès des pouvoirs publics ont un objectif économique et s'inscrivent dans le cadre d'une action d'une certaine durée. »

Emmanuel Weiss, *Comment mener son lobbying à Bruxelles*, page 39.

5. « Les environnements économiques, politiques et administratifs des pays développés sont interdépendants. Les décisions des uns ont un effet direct sur l'activité des autres. Le phénomène s'est amplifié ces dernières années sous la pression de la concurrence internationale et de l'intégration des marchés. Ceci explique le développement du lobbying qui peut se définir comme l'utilisation nécessaire de l'ensemble des techniques d'information et de communication à tous les niveaux de l'action commerciale susceptible d'orienter une décision dans un sens favorable à l'intérêt général de notre économie. »

Association française de conseils en lobbying, *Pour une déontologie des conseils en lobbying : charte relative à l'exercice en France de la profession de conseil en lobbying*, page 2 de la plaquette.

6. « Le conseil en lobbying représente les intérêts et défend les droits des individus, entreprises, associations, groupements ou collectivités, à travers une information rigoureuse, vérifiable et réciproque, auprès d'organismes privés ou publics susceptibles de prendre des décisions affectant ces intérêts ou droits. »

Page 5 du document précité.

7. « Souvent déclaré le cinquième pouvoir, après celui de la presse, le lobbying se distingue cependant des quatre autres en ce qu'il procède de chacun d'eux. Il part d'une idée simple : laisser les professionnels intéressés évaluer et faire connaître les impacts des modifications législatives, réglementaires ou communautaires qui les concernent. A cet égard, sa professionnalisation croissante ne peut amener qu'à lui donner ses vrais titres de noblesse. »

Dominique-Claire Prévost-Testart, *Le Lobbying ou l'Echiquier des pouvoirs*, page 33.

8. « Faire du lobbying, ce n'est pas seulement « faire anti-chambre ». C'est, avant tout, analyser et comprendre un problème, afin d'en expliquer la teneur et les conséquences à ceux qui détiennent le pouvoir de décider (...) le lobbying correspond à une certaine forme de management dominée par une réflexion stratégique. »

Thierry Lefebure, *Lobby or not to be*, page 10.

9. « Il est intrinsèque à toute démocratie d'accepter que tous les intérêts puissent être défendus. Pour former une opinion et une décision d'intérêt général, il convient d'entendre tous les points de vue. »

Jean-Dominique Giuliani, *Marchands d'influence : les lobbies en France*, page 151.

Cette série de définitions (que nous avons volontairement empruntées aux ouvrages les plus divers et dont la teneur nous a été confirmée au cours de nos entretiens avec des « lobbyistes ») permet de dégager plusieurs points :

- le lobbying ne se confond pas avec la simple « revendication » même s'il est indissociable de la promotion ou de la sauvegarde d'un intérêt ;
- il peut être indirect (définition n° 3), lors même (et surtout) qu'il y a interdépendance des secteurs (définition n° 5) ;
- il se distingue de professions voisines plus classiques, telles les relations publiques (définition n° 4) ;
- il se professionnalise (définitions n° 7 et n° 8) ;
- il n'est pas contradictoire avec l'intérêt général (définitions n° 5 et n° 9).

Néanmoins, ces définitions ne laissent pas de soulever des problèmes, à savoir :

- comment passe-t-on du « lobby-groupe de pression qui représente les intérêts particuliers d'un secteur » au « lobbyiste s'efforçant de convaincre le législateur » (définition n° 2) ?
- que signifie l'accent mis sur l'« objectif économique » et « l'intérêt général de notre économie » (définitions n° 4 et 5) ? quelle est la légitimité d'un objectif économique (on connaît la réplique fameuse : « ce qui est bon pour General Motors est bon pour les Etats-Unis ») ?
- quel est le lien entre « une information rigoureuse, vérifiable et réciproque » (définition n° 6) et le fait de « laisser les professionnels intéressés évaluer et faire connaître les impacts des modifications législatives, réglementaires ou communautaires qui les concernent » (définition n° 7) ?
- qui contrôle « le pouvoir d'infléchir une norme » (définition n° 9).

**« Stratèges de l'influence » ou
« marchands d'influence » ?**

Si l'on définit le lobbying comme l'ensemble des procédures, voies et moyens visant à influencer le processus de décision, on ne peut manquer de rapprocher le terme « influencer » de l'incrimination prévue aux articles 432 et 433 du code pénal réprimant le trafic d'influence.

D'emblée se révèlent analogie des notions mais décalage entre une incrimination précise, prévue par les textes, et une pratique professionnelle (celle des lobbyistes de métier) sans contours définis, avec une dénomination introduisant le doute au-delà de la simple hésitation sémantique.

Ceci revient à confronter la lettre des textes avec l'esprit d'une profession non régie par les textes, mais dont les pratiques se veulent transparentes comme en témoigne la « charte relative à l'exercice de la profession de conseil en lobbying » du 4 février 1992 (jointe en annexe).

D'un côté, des textes en matière pénale dont on saisit mal l'application pouvant en être faite pour réprimer, contrôler ou limiter (l'ambiguïté règne ici) le lobbying ; de l'autre, l'éclosion de cabinets de conseil en lobbying qui s'auto-organisent en faisant de l'influence un service marchand sous la forme neutre d'un acte économique (et non pas politique) destiné à optimiser la gestion d'un dossier.

Il existe un hiatus entre la définition pénale de l'influence et sa conception « manageriale », entre l'expression péjorative de « Marchand d'influence » (1), et celle que l'on pourrait qualifier de fonctionnelle faisant l'éloge des « stratèges de l'influence ».

On ne peut se borner à prendre acte de ces décalages comme si l'on se résignait à une application floue des textes pénaux et à l'absence de prévention du trafic d'influence dans une profession en plein essor.

Il importe donc de relire les articles du code pénal concernant le trafic d'influence et ce à la lumière, si l'on peut dire, des questions que nous nous posons sur le lobbying ; inversement mais de manière complémentaire, il convient de partir d'une observation vivante, concrète de l'activité des lobbyistes pour aller des faits aux textes au travers de la question : faut-il réglementer le lobbying ?

Délict sanctionné dans les textes (d'application problématique ?) ou profession dont l'exercice n'est pas assorti d'obligations claires ? telle est la difficulté à lever.

(1)Titre de l'ouvrage de J.-D. Giuliani, *op. cit.*

Une analyse abstraite des textes qui ne tiendrait pas compte des contraintes économiques, de la concurrence, de l'évolution des méthodes de prise de décision manquerait son objet ; une simple description ou typologie des différentes formes de lobbying serait également insuffisante.

L'alternative n'est pas celle d'un souci de juridisme ou d'un parti-pris d'économisme, mais celle du droit (celui des lobbyistes, de leurs clients, des tiers) et du non-droit.

1. Constat

1.1. *Le trafic d'influence n'est plus ce qu'il était*

La notion était claire à l'époque des scandales du XIX^{ème} siècle sur les trafics de décorations, « affaire Wilson » ; il est révélateur que le trafic d'influence ait été « puni » depuis la loi du 4 juillet 1889, pour le distinguer de la corruption et de l'escroquerie.

Le cas de figure était alors simple et l'on comprend aisément la signification de l'article 178 de l'ancien code pénal.

« Sera punie d'un emprisonnement d'un an au moins et de cinq ans au plus et de l'amende prévue par le premier alinéa de l'article 177, toute personne qui aura sollicité ou agréé des offres ou promesses, sollicité ou agréé des dons ou présents pour faire obtenir ou tenter de faire obtenir des décorations, médailles, distinctions ou récompenses, des places, fonctions ou emplois (...) » (nous ne citons à dessein que cet extrait).

« Décorations, médailles, distinctions, places, fonctions ou emplois... » : il s'agit de ce que nous nous risquerions à qualifier de trafic d'influence fruste reposant sur le clientélisme.

Or, ce n'est nullement cela qui fait problème en matière de lobbying. Il faut se garder d'imaginer le « lobbyiste » sous les traits caricaturaux du dispensateur de pots-de-vin, confiné au rôle de maillon d'une chaîne de prébendes.

Si le trafic d'influence se limitait au domaine des décorations, médailles, distinctions, places, fonctions et emplois, il n'y aurait pas de rapprochement à opérer avec la profession de « lobbyiste » qui conjugue généralement deux moyens d'action : l'apport, aux autorités publiques, d'informations directement issues des milieux professionnels et la « veille » du processus législatif pour tenter d'influer sur celui-ci.

Quoi de commun, donc, entre l'image grossière du trafic de décorations et la mission du « chargé des relations avec l'Etat pour le groupe Rhône-Poulenc » consistant à ce que « Rhône-Poulenc soit connu, compris et consulté par les pouvoirs publics » (1) ?

(1) Colloque « Le Lobbying » (27 avril 1993 au Palais du Luxembourg) : propos de Clelia Morali, responsable des affaires publiques de Rhône-Poulenc.

Quel lien entre le trafic d'influence d'une part et d'autre part une aide à la réflexion et à l'action apportée par le consultant en lobbying, intermédiaire entre un client dont il défend les intérêts et une Administration à laquelle il fournit des éclaircissements à la fois partisans et objectifs (sans que cela soit nécessairement contradictoire) sur des dossiers dont la complexité, la spécificité réclament que soit demandé l'avis des professionnels ?

Le « lobbying bruxellois » n'apparaît-il pas comme un fait établi, voire comme une impérieuse nécessité pour être « entendu et compris » ?

Loin de conduire à éluder la question du trafic d'influence, les modernes évolutions du lobbying (dont il sera question ci-après) en soulignent l'intérêt.

La suite de l'article 178 de l'ancien code pénal fait état de « faveurs quelconques » ou de « décisions favorables » : (...) « ou des faveurs quelconques accordées par l'autorité publique, des marchés, entreprises ou autres bénéfices résultant de traités conclus avec l'autorité publique ou avec une administration placée sous le contrôle de la puissance publique ou, d'une façon générale, une décision favorable d'une telle autorité ou administration et aura ainsi abusé d'une influence réelle ou supposée ».

L'incrimination est particulièrement large : « d'une façon générale ». La rédaction des articles 432-11 et 433-1 du nouveau code pénal montre que le délit de trafic d'influence n'a pas été modifié quant à ses éléments constitutifs. Le législateur a en outre prévu que soit retenue la responsabilité pénale des personnes morales dans le cadre du trafic d'influence au travers de l'article 435-25, dans l'hypothèse où les dirigeants ou organes d'une personne morale agissant directement ou par l'intermédiaire de complices commettraient pour le compte et pour le bénéfice de cette personne morale le délit de trafic d'influence.

L'introduction de cette responsabilité pénale de la personne morale est un élément important au regard de notre thème de réflexion, puisque fédérations professionnelles et cabinets de consultants, dont la vocation est de faire du lobbying, sont le plus souvent des personnes morales.

Certes, la gestion opérationnelle, efficace et méthodique d'un dossier, telle que peut y contribuer le consultant en lobbying, se distingue d'une « faveur quelconque » (décision favorable dans le nouveau code pénal) obtenue auprès d'une autorité publique. On ne peut faire grief au lobbyiste de faire preuve d'un pouvoir de convaincre étayé par des arguments d'une rigoureuse technicité.

Tout au contraire, l'Administration peut ainsi enrichir son analyse de la situation ; les consultants en lobbying expliquant que leur crédibilité repose sur ce professionnalisme.

Toutefois, il s'agit bien, pour eux, d'obtenir une « décision favorable » (*cf.* « toute autre décision favorable », nouveau code pénal) à leur client, assortie d'une rémunération de leur consultation. La tarification fondée sur l'obligation de moyen et non pas l'obligation de résultat empêche, certes, les dérives où le lobbyiste serait tenté d'utiliser des moyens délictueux pour faire aboutir son dossier. Il n'en demeure pas moins que sont présents deux « ingrédients » du trafic d'influence : l'influence, justement, et l'argent. Nous utilisons volontairement un terme imagé car nous n'avons pas à qualifier juridiquement les activités de lobbying en les rangeant dans la catégorie du trafic d'influence.

Cette infraction est particulièrement difficile à cerner en dehors des cas contentieux : s'il est facile de voir du trafic d'influence dans les faveurs individuelles accordées par l'autorité publique, en revanche les choses sont moins perceptibles lorsqu'il faut « considérer également comme une faveur toute mesure réglementaire, apparemment profitable à la communauté, mais en réalité tournée vers le bien de quelques personnes ou de quelques groupements et acquise par l'intervention monnayée de personnes influentes » (1).

Le rôle du lobbyiste n'est-il pas de défendre un intérêt privé en montrant qu'il est compatible avec l'intérêt général, voire, qu'il le conforte ? Comment faire le lien entre un flux financier et le fait générateur de la démarche de lobbying lorsque les deux opérations sont décalées dans le temps, éloignées dans l'espace, sans lien logique si ce n'est aux yeux de celui qui a maîtrisé l'ensemble du circuit ?

Quelle est la ligne de partage entre l'influence et l'abus d'influence ? Que signifie « abuser d'une influence réelle ou supposée » ? (*cf.* art. 432-11 et 433-1 du nouveau code pénal).

Les professionnels en lobbying se posent eux-mêmes ces questions, soucieux de critères évitant à leur activité de sombrer à nouveau dans une clandestinité dont ils pensaient que leur compétence les avait délivrés.

Le titre d'un colloque de 1989 : « Le lobbying à visage découvert », montre cette volonté de refuser l'occulte et le suspect (2).

Cette intention ne supprime pas toutefois le problème de la compatibilité avec la lettre du code pénal.,

L'ambiguïté soulignée par la lecture des textes se double d'une ambiguïté dans la définition des éléments constitutifs du trafic d'influence et dans la définition même de la profession de lobbyiste.

(1) Jurisclasseur pénal, 166 à 294 (2, 1992) : commentaire du professeur Vitu.

(2) Cité en annexe.

En effet, en matière de trafic d'influence, « le coupable trafique non de sa fonction mais bien de sa qualité » (1). Le distinguo entre fonction et qualité est intelligible et utile pour montrer que le trafic d'influence ne se ramène pas à la corruption ; mais, en pratique, comment mesurer les incidences d'une « qualité » et le potentiel d'influence qui s'y attache ? Est-on limité à l'examen au cas par cas et *a posteriori* par le juge judiciaire des affaires portées à sa connaissance ?

Une telle situation, empêchant la prévention du trafic d'influence, se solderait par deux risques, opposés mais également préjudiciables :

- la radicalisation :
 - interdire la profession de conseil en lobbying lors même qu'elle est nécessaire et légitimée dans d'autres pays ;
 - réformer le code pénal en éliminant la notion de « décision favorable », ce qui serait une action « lobbyiste » pour favoriser le « lobbying » ;
- le laxisme : prendre acte du foisonnement des cabinets de conseil en lobbying en ne voyant dans le trafic d'influence qu'un travers susceptible de n'affecter que quelques « brebis galeuses ».

La radicalisation supprime l'examen des cas d'espèce ; le laxisme ne voit que des cas d'espèce taxés de mineurs pour mieux refuser de les voir.

Ces écueils montrent que, si le trafic d'influence n'est plus ce qu'il était au XIX^{ème} siècle, on ignore, en outre, ce que sera le lobbying de demain, faute d'avoir pleinement tiré les conclusions juridiques de l'existence du lobbying d'aujourd'hui.

1.2. *L'éloquent recensement des « lobbyistes » est muet sur les ressorts d'une activité volatile*

Recenser les « lobbyistes » est à la fois chose indispensable et qui ne va pas de soi : c'est d'abord achopper sur un mot, invitant davantage à la métaphore ou à la glose sur une traduction qu'à l'analyse.

Le « lobbyiste », s'il n'est pas corseté par des règles, est néanmoins fort encombré par les guillemets qui ne sont pas seulement destinés à excuser un anglicisme. Ironiquement, c'est l'image archaïque du terroir qui a pu être associée au lobbying à travers le groupe de pression des bouilleurs de cru.

(1) Jurisclasseur *ibidem* (M. Vitu cite R. Garraud, extrait de *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 3^e éd. t. IV, n. 1526 et 1527).

Mais justement, un groupe de pression n'est pas un cabinet de conseil en lobbying.

C'est bien l'émergence de professionnels du lobbying et leur quête de légitimité, au fur et à mesure qu'ils ont été perçus comme plus nécessaires, c'est cette tendance observable en France et à l'étranger, donc, qui mérite d'être examinée.

Il s'agit bien d'une tendance lourde, comme diraient les statisticiens, et non pas d'un phénomène marginal ou épisodique.

« Après avoir longtemps été sous-estimé par les entreprises européennes, le lobbying est en train de devenir un véritable atout stratégique pour les entreprises. »

Aujourd'hui, un bon marketing ne suffit plus : la communication avec les hommes politiques est en effet tout aussi importante que le dialogue avec le consommateur.

Chaque entreprise aura donc tout intérêt à être représentée :

- dans sa capitale, parce que les décisionnaires sont le plus souvent loin du terrain et qu'il faut rendre les décisions politiques compatibles avec la réalité économique ;
- dans la capitale européenne parce que, pour ne pas subir l'Europe, pour ne pas se voir imposer telle ou telle norme, il faut davantage s'investir dans sa construction (1).

Plusieurs éléments, dans cet extrait d'un rapport sur la pratique du lobbying en Allemagne sont à souligner :

- « un véritable atout stratégique » : le lobbying n'est pas une manœuvre de couloir improvisée ou occulte mais une activité aussi essentielle que celles traditionnellement considérées comme les clés de l'organisation efficace d'une entreprise ;
- « plan de contacts », « surcroît de besoin d'experts », « gestion du flux d'informations », « visibilité anticipée plutôt qu'intervention défensive », « veille législative » : ces expressions empruntées au moderne lobbying n'ont pas vocation à créer une nouvelle vulgate mais à montrer l'existence d'un marché avec offre et demande d'un service à la fois inédit et spécifique.

Inédit car :

- « un bon marketing ne suffit plus » : ce constat crée la fonction qui crée l'organe, à savoir la nécessité de « lobbyer » crée des lobbyistes ;

Spécifique car :

- « la communication avec les hommes politiques est tout aussi importante que le dialogue avec le consommateur ».

(1) « La pratique du lobbying en Allemagne », rapport des services de l'expansion économique en R.F.A. (septembre 1991).

Chaque entreprise a son propre produit, ses propres contraintes qu'elle souhaite faire connaître à ceux qui, investis du pouvoir de décision, peuvent affecter favorablement ou défavorablement son environnement.

L'idée d'un lobbying stéréotypé est donc une contradiction dans les termes puisque le lobbyiste se veut celui qui expose le plus finement les tenants et aboutissants d'un dossier.

Ainsi évoqué, le lobbying n'a aucune connotation péjorative puisqu'il répond à une simple exigence technique. Il existerait des lobbyistes comme il existe des avocats, des « communicateurs », des publicitaires, des agents de voyage. Le besoin d'« expertise » serait la justification de l'existence d'experts, qu'ils fassent partie du département « relations avec l'Etat » d'une grande entreprise publique ou qu'ils créent leur propre cabinet de conseil en lobbying.

L'« expertise » appelle une régulation par la compétence et non une codification par des règles : la profession s'auto-régule par élimination de *facto* des incompetents qui perdent des clients. Il n'y aurait donc pas matière à réglementer le lobbying ; d'aucuns verraient dans une telle tentative le spectre d'une économie administrée, une démarche analogue au blocage des prix, à l'interdiction d'exporter des capitaux.

Des ambiguïtés se font jour néanmoins :

- « chaque entreprise aura donc tout intérêt à être représentée » : le lobbying glisse insensiblement de la présence (à Bruxelles ou ailleurs) à la « représentativité », de l'exposé technique à l'activation d'un réseau d'influence, de sorte qu'il s'agirait d'avoir de l'influence sur des hommes d'influence.

Il serait dès lors paradoxal d'imposer des règles à la communication vis-à-vis des consommateurs (telle la réglementation de la publicité comparative) sans se préoccuper de la communication vis-à-vis des hommes politiques (au sens large de décideurs de la chose publique).

« Il semble que le cadre traditionnel du lobbying soit en train de se modifier au profit de formes plus souples, plus mouvantes ; avec la multiplication des domaines dans lesquels la Communauté intervient, se multiplient les cas de figure dans lesquels différents intérêts peuvent être les alliés d'un soir, ou pour lesquels un opérateur préfère agir seul (1). »

Cette mouvance, cette volatilité font qu'un recensement purement arithmétique des lobbyistes est éloquent sur l'amplification du phénomène, mais silencieux quant à l'imbrication des circuits d'influence.

(1) Article de la revue *Problèmes économiques*, n° 2-123, 5 mai 1989.

Nous pouvons obtenir un ordre de grandeur en confrontant les chiffres de :

a) Jacqueline Nonon et Michel Clamen (in *L'Europe et ses contours*, 1991) :

« Malgré ces difficultés, ayons la témérité d'avancer des estimations, valables en juillet 1991. Il y aurait, suivant les sources, de 4000 à 10000 professionnels du lobbying dans la Communauté (tous pays confondus). L'ordre de grandeur de cette évaluation n'est pas choquant, comparé aux données américaines : à Washington, on connaît l'existence d'environ 45 000 lawyers dont 20 000 exerceraient une activité principale tournée vers la décision publique.

« Les bureaux permanents de représentation à Bruxelles seraient de l'ordre de 600. Une soixantaine pour les Français (p. 240). »

b) Frank J. Farnel (in *Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention*, 1993) :

« 16 000 eurocrates travaillent actuellement à Bruxelles. Le nombre total de fonctionnaires européens est d'environ vingt-quatre mille (...). Quant aux lobbyistes, entre les cabinets de consultants, les organismes professionnels, les avocats, ils représentent un effectif de plus de 3 000 personnes (p. 50). »

Indépendamment du « lobbying communautaire », en Allemagne, 1 500 lobbies étaient enregistrés au Bundestag en 1990 (1). En France, une telle procédure d'enregistrement n'existe pas mais l'Association française de conseils en lobbying compte une trentaine de membres.

Outre ceux-ci, il est possible de considérer comme étant proches des « consultants en lobbying », ceux que Gilles Lamarque (p. 38 de son ouvrage cité) appelle :

« - les conseils en marketing politique : issus du milieu publicitaire et appelés par les hommes politiques pour les assister dans leur politique de communication, en particulier à l'occasion des campagnes électorales, ces professionnels disposent à la fois de l'entregent indispensable à l'exercice de la profession et de la maîtrise des instruments de communication qui prennent une part essentielle dans le succès d'une action de lobbying (...).

« - les agences de communication institutionnelle : un nombre croissant d'agences de communication spécialisées dans le "hors-média" revendiquent une compétence en matière de lobbying (...). »

Le capital d'influence n'est pas statique ; il doit fructifier. Aussi, peut-on le comparer à un capital bancaire avec les techniques d'intermédiation afférentes.

(1) Rapport cité dans la liste des ouvrages.

Or, ce que nous nous permettrons d'appeler « l'intermédiation lobbyiste » est plus difficile à décrypter que l'intermédiation bancaire :

« Northern Telecom voulait absolument obtenir une homologation pour ses matériels en Europe, raconte Olivier Le Picard, fondateur de la société de lobbying communication et institutions. Après quelques tentatives infructueuses, ses dirigeants sont venus nous trouver. Et nous leur avons expliqué qu'ils n'obtiendraient pas cette autorisation sans contrepartie. On leur a proposé de monter un dossier s'ils acceptaient d'envisager une production locale » (*La Tribune-Desfossés*, 28 janvier 1993).

L'« intermédiaire » ne fait donc pas simplement de la pédagogie en expliquant à l'Etat quel est l'intérêt de l'entreprise cliente et en donnant à cette dernière des éclaircissements sur les institutions et les méthodes de prise de décision françaises. L'« intermédiaire » n'est pas un simple « go-between » mais réellement un troisième acteur à part entière.

Le lobbyiste ne brandit pas un manuel d'instruction civique d'un côté et un « press-book » de marketing de l'autre, mais son intervention crée une situation nouvelle et il y a bel et bien influence même sans trafic d'aucune sorte.

A travers l'exemple cité, on perçoit que le lobbying touche aux intérêts nationaux.

Les enjeux dépassent ici la simple question de l'avenir d'une profession en mal de reconnaissance ou d'estampille française.

Nous avons précédemment cité, à dessein, un extrait d'une étude sur le lobbying en Allemagne pour montrer qu'une perception purement hexagonale du phénomène serait tronquée ; l'exercice solitaire du lobbying n'existe pas dans une double situation de concurrence : rivalité entre les intérêts de chaque pays et « part de marché-conseil en lobbying » que les lobbyistes français tentent de gagner sur leurs homologues étrangers.

Le lobbyiste professionnel ne se contente pas de vendre un service comme un agent de voyage offrant à son client une gamme de produits.

Le « facilitateur » qu'est le lobbyiste (pour reprendre une terminologie américaine à la mode) change la donne car il n'est ni un simple écran ni une simple courroie de transmission au profit d'une entreprise répugnant à agir directement elle-même.

L'agent de voyage ne modifie pas la géographie même en élaborant les possibilités de trajet les plus commodes !... Le lobbyiste, lui, n'est pas un simple agent économique, quoi qu'il en ait, puisque son activité touche au politique, au cœur, parfois des intérêts nationaux.

Nous parlons d'intérêts nationaux et non pas, ici, d'intérêt général car :

- paradoxalement, ce n'est pas l'opposition entre « intérêt général » et intérêt particulier que défend le lobbyiste qui fait problème : un dossier bien monté, parfaitement argumenté, étayé par la formalisation de l'expérience concrète des professionnels ne peut que contribuer à une exigence renforcée de mieux définir l'intérêt général, échappant à la vacuité du vœu pieux ou à la caricature de la somme des intérêts particuliers ;
- en revanche, s'il est devenu un lieu commun que de souligner la mondialisation des échanges, l'interdépendance des économies, il semble que l'on n'ait pas complètement mesuré l'interdépendance des jeux d'influence. Celle-ci a, de toute évidence, toujours existé, mais lorsqu'elle se « professionnalise » et se « privatise » par le biais de cabinets indépendants qui n'ont plus rien à voir avec les organisations syndicales ou professionnelles on change de « concept », comme diraient les publicitaires ou les agents de marketing. Les « intérêts nationaux » sont soumis à l'appréciation de décideurs qui peuvent, fût-ce très indirectement, subir une influence.

Veiller aux intérêts nationaux et au respect des lois exige d'intégrer ce jeu mouvant et complexe : à côté des règles juridiques qui sont les constantes, existent des paramètres changeants lesquels, sans même manipulations malhonnêtes, rendent confuse la perception de l'intérêt national par rapport à celui d'une collectivité locale, ou à l'intérêt communautaire.

Décentralisation et intégration communautaire ont redéfini la place de l'Etat, tout en donnant un essor certain à la profession de lobbyiste en France. La concomitance invite plus que jamais à poser la question sur la nécessité éventuelle de réglementer le lobbying. La décentralisation et l'intégration communautaire ont produit et continuent de produire leur corps de règles. Par ailleurs, l'Etat, « cible » du lobbying, est en concurrence avec les collectivités locales et les instances communautaires aux yeux des lobbyistes qui peuvent jouer l'un contre les autres et inversement.

1.3. L'Etat : « lobbyiste » ou « lobbyisé » ?

« Le préfet est normalement chargé de veiller à la mise en œuvre des politiques nationales et également des politiques communautaires (...). Il est donc essentiel que l'articulation soit assurée par le préfet de région, représentant à la fois l'Etat et la Communauté. A défaut d'une telle conception, conforme à la logique de la déconcentration, on peut redouter deux risques : celui du lobbying désordonné, dans une course incohérente de chaque collectivité locale pour obtenir le meilleur traitement financier auprès des instances bruxelloises, et celui de la bureaucratie communautaire, qui n'a pas

besoin d'être encouragée pour venir contrôler et arbitrer sur place, parfois même entre collectivités françaises concurrentes (1). »

Il est révélateur que ce propos émane d'un préfet s'interrogeant sur ce que signifie « représenter l'Etat » de nos jours. Les actions de lobbying sont donc observables sur le terrain, au niveau des collectivités locales qui traitent directement avec la Communauté.

C'est ainsi le rôle de l'Etat qui est en cause : soit que l'on tente de l'évincer du processus de décision, soit que l'on cherche à influencer les décisions qu'il est censé prendre.

L'ambiguïté vient de ce que le lobbying tantôt contourne l'Etat, tantôt se tourne vers lui pour le détourner d'un projet perçu comme pouvant avoir des incidences néfastes pour une profession. Une certaine confusion peut aussi résulter :

- des cloisonnements administratifs : un lobbyiste peut « miser » sur le ministère de l'industrie aux dépens du ministère de l'environnement ;
- des compétences plus ou moins étendues de l'Etat : il existe un véritable lobbying des grandes entreprises publiques, comme si l'Etat devenait lobbyiste pour dialoguer, en quelque sorte, avec lui-même.

Il est utile, à ce propos, de citer un conseiller d'Etat, M. Dominique Latournerie (2).

« Je voudrais résumer le problème tel qu'il peut se poser aux fonctionnaires de l'Etat, juristes de surcroît - cela fait beaucoup de péchés en même temps - par trois idées :

« la première, c'est que l'Etat est très méfiant à l'égard du lobbying qu'il subit ou dont il est l'objet ;

« la deuxième, c'est qu'il est souvent maladroit dans celui qu'il fait ou tente de faire ;

« la troisième, c'est qu'il est pourtant condamné à investir massivement dans ce domaine dans les quatre années qui viennent. »

Réticence vis-à-vis du lobbying mais présence sur ce « créneau porteur », tel semble être le paradoxe auquel l'Etat doit faire face. L'image du lobbyiste arpentant les couloirs du Parlement est sommaire, tant vis-à-vis du professionnel qu'à l'égard de l'Etat : la procédure législative n'est pas purement parlementaire (comme en témoignent les différentes phases de l'élaboration d'un texte) et les lobbyistes ont compris qu'ils devaient intervenir en amont, auprès des fonctionnaires chargés de la rédaction du projet de texte.

Or, la complexité croissante des procédures, démultipliant d'autant les possibilités de faire du lobbying, n'est pas encadrée par des règles de droit claires pour se protéger d'influences pouvant être

(1) Paul Bernard, *Le Préfet de la République*, pages 63 et 64.

(2) *Le Lobbying à visage découvert*, page 78.

abusives. La seule limite est d'ordre constitutionnel avec l'interdiction du mandat impératif, ce qui laisse la voie libre aux méthodes les plus sophistiquées pour mettre en place des réseaux d'influence impliquant :

- le niveau local : élus locaux, fonctionnaires territoriaux ;
- le niveau national : députés (est évidente l'articulation avec le niveau local), fonctionnaires, cabinets ministériels, entreprises publiques, établissements parapublics ;
- le niveau communautaire : Commission, Parlement, mais aussi tous les comités :
 - comités consultatifs ;
 - comités de gestion des fonds ;
 - comités de réglementation ;
 - comités de normalisation ;
- le niveau international : G.A.T.T. (puisque le sujet est d'actualité) mais aussi de nombreuses autres instances...

Il serait utile d'identifier les circuits d'influence qui, fussent-ils exempts de trafic d'influence, sont difficilement visibles pour l'Etat : comment une action amorcée par une collectivité locale peut-elle avoir partie liée avec des enjeux européens ? Comment des étrangers s'implantant dans une région française (ex. : les Japonais dans le Sud-Ouest) peuvent l'utiliser comme tête de pont pour une opération de plus grande envergure ?

Certes, même si l'argent n'est pas destiné à « acheter » de l'influence, on ne peut nier que des sommes considérables soient souvent en jeu. Si une entreprise est prête à payer les services d'un conseil en lobbying c'est qu'elle espère, directement ou indirectement, en tirer un profit d'ordre financier. L'aspect financier est inséparable du lobbying (la Communauté, « cible » des lobbyistes, redistribue des fonds). Or, les masses financières échappent au contrôle de l'Etat. Il convient de souligner qu'il s'agit d'argent d'un type particulier :

- ni « argent sale » : la provenance et la destination ne sont pas délictueuses ;
- ni « argent neutre » : nous entendons par là le profit tiré d'une activité économique donnée. Il faut distinguer l'argent que reçoit le lobbyiste en guise de rémunération de son activité et le flux financier que celle-ci génère à son tour, puisque le lobbyiste a pour mission de faire en sorte qu'une décision favorable à l'entreprise soit adoptée ou, au contraire, d'éviter une décision défavorable aux intérêts de son client. Faire gagner une part de marché ou éviter d'en perdre une ne peut manquer d'avoir une traduction financière.

Certes, le même raisonnement s'applique en matière de « marketing », sans que l'on voie dans ceux qui en sont chargés des « trafiquants d'influence ». Mais, justement, le lobbying est un « marketing » de type particulier qui ne se contente pas de tenter de convaincre un consommateur de l'excellence du produit.

L'influence n'est pas la persuasion immédiate, directe. Elle vise indirectement à modifier les conditions mêmes dans lesquelles la tentative de persuasion va s'exercer.

Le lobbying influence les décideurs qui feront *in fine* accepter le « produit » au consommateur.

L'Etat ne peut donc se désintéresser de la question sur l'opportunité, la nécessité éventuelle de réglementer le lobbying pour trois raisons :

1. L'Etat est lui-même partie prenante (volontaire ou involontaire) dans le processus de lobbying ;
2. Le système de représentation des citoyens et d'élaboration de la décision (réglementaire ou législative) est en cause ;
3. D'importantes masses financières sont en jeu.

2. Il existe un risque réel de trafic d'influence

2.1. Réfutation de deux types d'arguments

a) L'argument de la complexité :

« (...) Soyons cyniques. Peut-on acheter une décision communautaire ? Les difficultés pratiques sont évidentes. Les acteurs sont nombreux. La décision est éclatée. Elle résulte de l'avis de douze pays. Et dans chacun d'eux, elle est distribuée entre différents décideurs. La décision communautaire résulte aussi du va-et-vient entre les institutions. Jeu à trois où aucun ne décide vraiment, même si chacun apporte sa part d'influence.

« Alors, acheter toutes les influences ? A supposer que ce soit praticable, quelles sommes faudrait-il consentir ! Poussons le cynisme jusqu'au bout : si à Bruxelles la prévarication n'a pas sa place dans le processus législatif, c'est peut-être tout bonnement parce que c'est trop compliqué. Donc trop cher ! Décrocher un coup de pouce pour l'octroi d'une aide ou obtenir un tour de faveur n'a rien à voir avec l'achat d'une loi » (J. Nonon et M. Clamen, in *L'Europe et ses couloirs*, p. 247).

La complexité des procédures, cause du recours au lobbying, sécréterait simultanément un « antidote » aux possibles maux de ce dernier.

Il y aurait, en quelque sorte, autorégulation : le besoin de lobbying ne pouvant se muer en abus d'influence par les lobbyistes.

Néanmoins, la question soulevée sur le pouvoir d'influence (peut-on acheter une décision communautaire ?) est hyperbolique : en deçà de ce problème limite peuvent se présenter des cas de figure plus nuancés et c'est justement la complexité des circuits qui favorise les dérives, même si est canalisé le risque extrême jusqu'à être présenté comme une hypothèse d'école.

b) L'argument de la marginalité :

« Pour les détracteurs de cette profession (le lobbying), discrétion signifie immoralité, efficacité, trafic d'influence et volonté de convaincre, manipulation : on est alors directement dans la déviation de ce qu'est réellement le lobbying et dont la plus célèbre expression se résume par "booze, blondes and bribes" (alcool, femmes et pots-de-vin). Mais cette formule est aux lobbying ce que l'escroquerie est au monde des affaires. »

Dominique-Claire Prévost-Testart, *Le Lobbying ou l'Echiquier des pouvoirs*, page 33.

Nous souscrivons volontiers à l'idée que le lobbying - le « vrai » - se distingue à la fois de sa caricature et des pratiques douteuses. Les déviations marginales ne sauraient entacher l'ensemble d'une profession. Mais, de même que le monde des affaires veille de lui-même à ce que l'escroquerie soit sanctionnée, de même faut-il se donner les moyens de déceler le trafic d'influence.

2.2. Le risque, vu par un professionnel du lobbying

Dans son ouvrage *Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention*, Frank J. Farnel, évoquant les possibles « tactiques d'intervention » du lobbying, mentionne celles qui sont condamnables, à savoir :

« *Le lobbying financier* : « - contributions aux campagnes politiques (parti, candidats) :

« - contributions financières ;
« - contributions en nature (services de soutien) ; «

- contributions frauduleuses :
« - pots-de-vin ;
« - emplois garantis, honoraires excessifs, cadeaux, etc.

« *Les pratiques douteuses* :

« - distorsion des faits, mensonges :
« - dissimulation, obstruction ;

- « - rétention d'informations, dissimulation des faits ;
- « - méthodes d'intimidation ;
- « - attaques personnelles, discrédit des opposants ;
- « - procédures dilatoires, techniques d'obstruction :
 - « - poursuites judiciaires non fondées (retardement du processus) ;
 - « - production excessive de documents pour allonger le processus d'analyse ;
- « - cooptation :
 - « - neutraliser ou remettre en question les tenants de la partie adverse par des offres d'emploi ou autres avantages ;
 - « - engager à des honoraires dissuasifs les experts susceptibles de servir la cause adverse » (p. 91).

Le propos n'est pas d'affirmer ici que le lobbying fait appel à ces techniques douteuses mais simplement de rappeler que le risque existe, ainsi que le souligne Frank J. Farnel à la page 90 de l'ouvrage précité :

« Les tactiques de « lobbying financier » et les « méthodes douteuses » parlent d'elles-mêmes, et montrent bien la nécessité tout comme aux Etats-Unis d'entourer ce métier d'un carcan législatif protecteur pour les pouvoirs publics, les intérêts représentés et les lobbyistes eux-mêmes. »

Les risques de financements occultes des partis politiques, de fausses factures et d' « infiltration » sont mentionnés par d'autres spécialistes du lobbying :

- Thierry Lefebure évoque le problème des fausses factures, à la page 176 de son ouvrage *Lobby or not to be* ;
- Jean-Dominique Giuliani soulève la question du financement des campagnes électorales (p. 158 de *Marchands d'influence*) ;
- Delphine Pinel et Brigitte Morin, dans un article de *Science et vie économique*, n° 27, avril 1987 intitulé « Les lobbies à visage découvert », faisaient d'ores et déjà état de l' « infiltration par anticipation » qui donne aux groupes de pression une parfaite connaissance des rouages de l'administration et un accès direct aux centres de décision politiques, ce, grâce à un « transfert d'hommes » par le biais du « pantouflage ».

2.3. *Le risque vu par les instances officielles de l'Europe*

Il est révélateur qu'une mission de réflexion et de proposition sur le lobbying ait été confiée à un député européen, M. Galle, président de la commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités.

Comme le rappelle Gilles Lamarque à la page 123 de son ouvrage déjà cité, la réflexion ainsi conduite a eu pour axes :

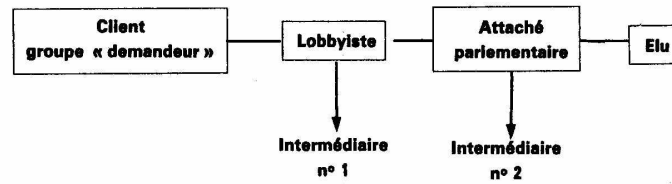
- « - l'opportunité d'une réglementation sur la représentation d'intérêts commune à l'ensemble des institutions communautaires ou spécifique au Parlement européen ;
- « - la manière de définir la notion de représentation d'intérêts et, par conséquent, des critères satisfaisants d'accréditation ;
- « - le mode d'accréditation, selon que l'on se limiterait à une inscription des mandataires dans un registre ou à définir en outre des pouvoirs d'investigation ;
- « - les contreparties exigées moyennant l'obtention d'un laissez-passer et notamment des obligations déclaratives d'activité ;
- « - le moyen de définir les actions admises au titre du lobbying ;
- « - l'opportunité de fixer des régies déontologiques pour les membres et les fonctionnaires du Parlement européen en contact avec les représentants d'intérêt ».

2.4. *Le risque favorisé par l'ambiguïté*

« Travailler avec les attachés parlementaires pour ne pas les oublier au seul profit des élus » : c'est en ces termes que Frank J. Farnel, à la page 96 de son ouvrage, évoque l'un des impératifs du lobbying ; il ajoute :

« Pour établir un contrat de confiance avec le législateur, le lobbyiste doit d'abord passer par son administration. Attachés parlementaires pour les députés, ou chargés de mission et membres de groupes parlementaires et sénatoriaux. Si les lobbyistes accordent souvent une grande importance aux relations personnelles qu'ils peuvent entretenir avec des parlementaires et des sénateurs, ils ne doivent jamais oublier le rôle fondamental de l'équipe sur qui les législateurs se reposent principalement à la veille de leurs prises de décisions (...). »

l'influence avec une double médiation entre l'élu et le « client » du lobbyiste, le schéma étant le suivant :



La multiplication des « intermédiaires », même si elle répond à des objectifs légitimes ou du moins à d'évidentes contraintes, introduit une opacité certaine dans un processus qui ne peut être, *de facto*, contrôlé par le citoyen.

2.5. Le risque induit par l'indéfinie variété des prétextes à faire du lobbying : politisation de l'entreprise et « managerialisation » du politique

Si tout peut faire l'objet d'une opération de lobbying - les exemples que nous citons pour étayer nos préconisations, page 44, sont éloquentes -, tout devient affaire d'influence, au détriment d'une responsabilité politique identifiable.

Réglementer davantage encore les secteurs concernés ne serait pas un garde-fou contre d'éventuelles dérives du lobbying, dans la mesure où c'est justement l'élaboration d'une règle qui fait, en amont, l'objet d'une opération de lobbying.

L'exemple le plus caricatural et le plus fréquemment cité est celui de la production des hamburgers aux Etats-Unis :

« Exemple de ce chef d'entreprise travaillant dans le secteur alimentaire dont les produits (hamburgers) sont réglementés par plus de 200 lois, 40000 règlements et 115000 éléments de jurisprudence. Il faut par exemple qu'il s'assure que la sauce tomate coule à une vitesse inférieure à 9 centimètres par période de 30 secondes, le tout à une température de 69° fahrenheit. Toute cette panoplie de parapluies législatifs s'avère très coûteuse et nécessite une kyrielle de juristes, d'inspecteurs et de contrôleurs (...) » (Farnel, p. 69 *op. cit.*).

L'inflation législative et réglementaire, même si elle n'atteint pas cette ampleur, peut avoir des effets pervers, de sorte que l'on a pu parler de « politisation de l'entreprise » et de « managerialisation du politique ».

En effet, le fait que l'entreprise puisse, depuis quelque temps en France, être perçue comme un modèle a une double conséquence :

1. L'entreprise n'est plus réductible à une entité économique chargée de faire du profit, ou du moins, ledit profit ne peut être espéré que si l'entreprise peut tabler sur certains atouts comme son image auprès du public (les préoccupations écologiques sont un exemple de cette tendance).

L'entreprise est donc obligée de « faire de la politique » au sens premier et littéral du terme, c'est-à-dire de s'adresser aux forces vives de la cité.

« On peut affirmer qu'aujourd'hui la « température » politique fait partie du management global de l'entreprise : elle lui permet de s'ajuster de plus près aux réalités et aussi d'anticiper sur les tendances des lois et les possibilités qu'elles peuvent offrir à sa productivité » (Farnel, p. 81, *op. cit.*).

2. Contractualisation, partenariat, consensus, sont autant de notions montrant que la négociation prend peu à peu le pas sur la décision unilatérale. L'idée de gérer une collectivité locale comme une entreprise, de se transformer ainsi en « élu manager de la chose publique » a pu être avancée de manière révélatrice.

Sans qu'il y ait là « affairisme » au sens où la politique serait l'émanation des milieux d'affaires, s'ouvrent malgré tout de nouvelles voies aux jeux d'influence.

2.6. *Le risque de mise en coupe réglée de la démocratie locale*

Un article de Rafaële Rivais, dans le journal *Le Monde*, intitulé « Les communes font du lobbying » (7 octobre 1993), est éloquent ; nous en citons quelques passages :

« (...) Depuis la décentralisation, les élus, devenus gestionnaires de leur budget, cherchent à faire valoir leurs particularités auprès des pouvoirs publics, afin d'obtenir des aides financières. De multiples associations de lobbying prêchent chacune pour leur chapelle, avec plus ou moins de succès, selon qu'elles sont riches, et qu'elles ont plus ou moins d'affinités avec le pouvoir en place (...).

« Pour que les associations soient de puissants lobbyistes, il leur faut du personnel compétent. Elles se disputent les spécialistes des finances locales et du droit, issus des banques et des ministères (...).

« Avoir « fait du Cabinet » est un atout sérieux : « On connaît les assistants parlementaires qui nous signalent les textes en préparation », explique M. Lalu (directeur de l'Association des maires des grandes villes de France et ancien conseiller technique de Jean-Marie Rausch) (...).

« L'argent est, évidemment, le nerf du lobbying. Les associations d'élus sont largement alimentées par les deniers du contribuable (...).

« "Quand nous rendons un service en termes de lobbying, le citoyen n'a pas à s'inquiéter, car l'argent public est bien utilisé", estime Christian Lahu (...).

« De multiples petites formations vivent avec de faibles ressources (1 million de francs ou moins). Elles dépendent des subventions ministérielles qui disparaissent en cas de changement de majorité. Pour organiser de coûteux colloques, elles font de plus en plus appel au sponsoring. E.D.F.-G.D.F. services, la S.N.C.F., France Télécom, la Caisse des dépôts et consignations, la Lyonnaise des eaux ou la Compagnie générale des eaux sont sollicitées (...).

« En contrepartie d'une aide financière, de « vrais-faux » articles, signés par un journaliste maison, mais rédigés par le sponsor, vantent des actions de partenariat avec une collectivité locale. « Tout cela n'est pas très déontologique », admet un responsable de la communication d'E.D.F.-G.D.F. (...) »

L'imbrication entre activité « normale » d'une association, lobbying et sponsoring laisse penser que les arcanes de l'influence sont difficiles à pénétrer.

Le contribuable risque de ne pas percevoir clairement les flux financiers en jeu.

3. Stratégie

3.1. Eviter tout « discours de la méthode »

Une analyse économique sur le bien-fondé du lobbying est insuffisante, faute d'un fondement juridique rendu nécessaire afin que soient résolus les problèmes de l'acceptation du lobbying dans le processus de décision, des méthodes à retenir pour l'encadrer sans l'interdire, le révéler et l'organiser, le rendre transparent et donc pleinement démocratique.

Notre démarche ne consiste donc pas en une simple approche institutionnelle du processus de prise de décision publique aux fins de donner une place au lobbying, place que les lobbyistes ont su conquérir *de facto*.

Il ne s'agit point, pour nous, de donner les clés d'une méthode pour exercer le lobbying en toute légalité. Or c'est jusqu'ici ce type d'objectif qui a été privilégié par des ouvrages que nous citons en annexe de la présente section, à savoir :

- la description des circuits décisionnels français et bruxellois avec des « fiches-réflexe » pour les PME dans le livre de Dominique-Claire Prevost-Testart, *Le Lobbying ou l'Echiquier des pouvoirs* ;
- une approche pragmatique émaillée d'anecdotes dans *Lobby or not to be*, de Thierry Lefebure ou *Marchands d'influence* de Jean-Dominique Giuliani ;

- un effort de clarté pour répondre à l'injonction ministérielle « il faut lobbyier » dans *Le Lobbying à visage découvert*, ou *Lobbying européen mode d'emploi, quelle stratégie pour l'entreprise ?*

Un rapport de l'institut La Boétie (1) aborde le problème juridique du fondement du lobbying au regard des textes, mais formule des propositions que nous ne reprenons pas à notre compte (voir ci-après au chapitre « Préconisations ») ; cette étude n'a, pour lors, pas trouvé de traduction concrète, or il importe de passer de la réflexion au stade de « l'opérationnel » car tout discours de la méthode fait l'impasse sur une question simple : en quoi consiste le métier de lobbyiste si quiconque peut l'exercer sans contrôle ?

Le rappel d'études de cas pour enseigner la stratégie du lobbying ne permet pas d'appréhender une profession dont les centres d'intérêt semblent être partout et la circonférence nulle part, pour paraphraser Pascal.

3.2. *Eviter de transformer la pathologie en apologie*

La connotation d'affairisme, d'échange suspect qui entachait le lobbying cède désormais la place, insensiblement, aux valeurs « manageriales » du dossier habilement présenté par des professionnels.

La crise de la « représentativité » qu'il est d'usage de diagnostiquer pour montrer que syndicats, partis politiques, ordres professionnels et Parlement en sont affectés ne fonde pas, par transfert subreptice de compétence, la légitimité du lobbying même si elle en prouve l'utilité.

La compétence technique, même reconnue, n'est pas une compétence de droit, ne vaut pas reconnaissance juridique.

La déontologie n'est pas une règle de droit.

Les lobbyistes professionnels sont en quête de légitimité, mais il ne faudrait pas que notre effort pour mettre de l'ordre dans ce « non-droit » nous amène à être impliqués à notre insu dans une guerre des professions opposant avocats, professionnels de la communication d'un côté et lobbyistes de l'autre.

3.3. *Promouvoir une approche juridique*

a) En tirant parti des instruments juridiques dont nous disposons :

- la création du service central de prévention de la corruption induit nécessairement une situation nouvelle ; déceler les procédures et mécanismes administratifs ou économiques favorisant la corruption est sa mission même ;

(1) Cité dans la liste des ouvrages consultés.

- la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques met en place, comme son titre l'indique, des mécanismes de protection ; or le lobbying intervient, justement, sur les rouages de la vie publique.

b) « Approche juridique » ne veut pas dire nécessairement « approche judiciaire ».

Il ne convient pas d'attendre que l'infraction soit constituée pour saisir le juge et réprimer ainsi les pratiques délictueuses pouvant se faire jour en matière de lobbying. Ce serait appréhender le lobbying par le biais de ce que les professionnels eux-mêmes refusent qu'il soit : le trafic d'influence.

L'approche pénale focalise le dispositif législatif et réglementaire sur une infraction alors qu'il nous faut cerner l'exercice d'une activité à la charnière du politique et de l'économique, posant problème par son existence même et non par d'éventuels errements.

Si est permis tout ce qui n'est pas explicitement défendu, si l'utilisation de techniques et procédures légales par les lobbyistes les exempte du reproche de clandestinité suspecte, en revanche demeure le problème du contrôle des incidences financières de leur activité.

Or, ce contrôle ne doit pas se réduire à un auto-contrôle inspiré de règles déontologiques plus ou moins strictes.

La transparence, en la matière, ne saurait être un vœu pieux mais plutôt une nécessité démocratique codifiée par des textes.

L'approche déontologique masque l'ampleur du problème ; l'approche judiciaire fait inévitablement l'impasse sur le « degré de lobbying officiel ou officieux » qu'une société est prête à accepter dans le fonctionnement harmonieux, souple, des pouvoirs publics, dans leurs relations avec la « société civile ».

4. Préconisations

4.1. *Quelques «fiches de cas »*

La prévention du trafic d'influence doit s'appuyer sur une analyse factuelle des dossiers ayant fait l'objet d'une opération de lobbying.

Il devrait ainsi être répondu aux questions suivantes :

- pourquoi le dossier ayant fait l'objet d'une opération de lobbying avait-il échoué ?
- qu'est-ce qui a fait officiellement pencher la balance ?
- qu'est-ce qui a fait réellement pencher la balance (décalage éventuel entre discours public et séquence des événements) ?

- quel type d'information a été échangé entre client, conseiller en lobbying et « cible » ?
- quelle a été la procédure normative utilisée (amendement d'un texte législatif, retrait pur et simple d'un texte...) ?
- les « acteurs » de l'opération de lobbying avaient-ils déjà une expérience en ce domaine, si oui, laquelle ?
- quelle a été la nature des « alliances créées » (entre industriels, entre certains pays de l'Union européenne, entre défenseurs d'un intérêt et opinion publique, entre ministères...) ?
- à quelle étape du traitement du dossier l'opération de lobbying a-t-elle été montée (en amont ou lorsque la gestion du dossier entraînait en phase de crise) ?

Ces questions visent à cerner motifs, méthodes, impact d'un recours au lobbying d'une manière vérifiable grâce aux cas d'espèce.

Trois objections peuvent être levées :

1. La prévention s'accommoderait mal d'une analyse rétrospective :

En fait une stratégie de prévention abstraite serait d'emblée vouée à l'échec ; il convient donc d'examiner le passé au travers des failles qu'il découvre, même en l'absence de fautes, car les fragilités peuvent induire des tentations frauduleuses.

2. Le recours au lobbying dans des conditions tout à fait régulières n'offrirait pas une analyse éclairante quant aux méthodes irrégulières - dont le trafic d'influence :

En fait l'utilisation des techniques du lobbying peut être révélatrice d'un fonctionnement administratif affecté d'inertie, de lenteurs, rendant délicate, aléatoire, la prise en compte d'intérêts qui relèvent du simple bon sens et du bon droit. Un lobbying réussi ne doit pas être l'alibi d'une administration mal informée, peu efficace, vulnérable, par là même, au trafic d'influence visant à obtenir non pas un passe-droit... mais simplement l'application du droit !

Inversement, le recours au lobbying (même totalement exempt de trafic d'influence) peut être l'indice de ce qu'une influence prépondérante se dessine au profit d'un groupe sans que l'on sache si un autre groupe (moins pourvu, donc moins susceptible de faire du lobbying) n'incarnerait pas éventuellement un intérêt supérieur. Au mieux, dans ce cas, le lobbying fausse les règles de la concurrence, au pire il altère les règles du contrôle démocratique.

3. Il ne serait jamais répondu aux questions ci-dessus énumérées, chacun évoquant la règle du secret pour des dossiers sensibles :

En fait il suffirait qu'une véritable grille de questions soit élaborée, codifiée, fixant un cadre d'analyse identique pour tous avec garantie de confidentialité pour les réponses. L'Administration

- nécessairement « cible » des lobbyistes - doit pouvoir faire le point sur la manière et les raisons pour lesquelles elle est « approchée » par les lobbyistes.

Ces derniers, en quête de légitimité pour leur profession, auraient tout lieu d'apprécier d'être des partenaires de l'Administration, avec les obligations que cela impose.

Nous n'envisageons pas - il est bien entendu irréaliste (?) - le cas où le secret en question serait opposé par une administration.

Nous citons ici quelques exemples de dossiers ayant fait l'objet d'une opération de lobbying :

1. « Duty free shop » et industrie du luxe :

a) Le problème :

- des propositions de directives avaient été présentées par la Commission des communautés européennes visant à mettre en place un régime transitoire de taxation de la TVA. Cette mesure ne pouvait manquer d'avoir des incidences négatives sur les « Duty free shop » et, à travers elles, sur tout le secteur du luxe ;

b) Objectif du secteur économique touché :

- il fallait obtenir des instances européennes le maintien des ventes hors taxes dans le cadre du marché unique, après le 1^{er} janvier 1993 ;

c) Stratégie de lobbying :

- argumentaire technique reposant à la fois sur la spécificité (l'association française des produits de luxe a rappelé avec précision l'importance de ce secteur pour l'économie française) et la pluridisciplinarité (industrie, commerce et artisanat, agriculture, transports, tourisme étaient autant de secteurs économiques dont il fallait démontrer qu'ils étaient touchés par le projet) ;
- choix des cibles à la fois varié (interlocuteurs nationaux et européens, partenaires institutionnels et journalistes) et cohérent (une véritable articulation a été définie pour que l'information circule entre ces niveaux de façon que le « plan média » se greffe sur le plan d'action national et international) ;
- habileté à transformer des concurrents en alliés (la France a fait en sorte de gagner à sa cause la Grande-Bretagne, où les ventes hors taxes de tabacs et d'alcool sont élevées ainsi que la Grèce et l'Espagne où l'afflux de touristes accroît le volume des ventes) ;

- capacité à agir sur la durée (l'ensemble des démarches s'est déroulé environ sur un an) ;
- rôle essentiel du cabinet-conseil comme coordinateur (les actions de lobbying devaient être menées à tous les niveaux : au niveau national par les responsables de l'association française, au niveau communautaire par la fédération européenne des « Duty free », au niveau européen par les autres associations dans les différents pays. C'est à la France qu'est revenu le rôle de coordonner l'ensemble de ces opérations en ayant recours à un cabinet de lobbying spécialisé) ;
- bénéfice important retiré de cette opération (le conseil des ministres des finances a décidé la prorogation du « Duty free » jusqu'en 1999) ;
- coût de l'action menée en France (soit environ 500 000 F) inférieur à l'estimation (au niveau des seuls industriels français) de la perte potentielle représentée par l'adoption des directives supprimant les ventes hors taxes, à savoir 5 milliards de francs en 1993.

2. L'affaire du « corn gluten feed » (en 1989-1990) :

a) Le problème :

- ce dérivé du maïs (utilisable comme aliment pour le bétail), produit par les Etats-Unis puis exporté vers la Communauté européenne, entrait sans droits de douane dans la CEE, concurrençant les producteurs européens de maïs ;

b) Objectif du secteur économique touché :

- contrecarrer les subventions américaines ;

c) Stratégie de lobbying :

- organisés en confédération européenne menée par les Français, les producteurs de maïs saisissent la Commission pour que celle-ci dépose plainte auprès du GATT et obtienne l'application de droits compensateurs ;
- recours à un cabinet de lobbying spécialisé (filiale d'une agence américaine) pour « dépolitiser », en quelque sorte, l'affaire grâce à un intermédiaire, garantissant un pilotage technique efficace du dossier ;
- élaboration d'un document axé sur le thème « Equité dans le commerce des céréales » offrant l'avantage d'être accepté par les autres capitales européennes : le risque de limiter le débat à une revendication négative isolant la France face aux Etats-Unis était donc dépassé ;
- communication parfaitement orchestrée :
 - envoi en Europe d'un bulletin d'information sur la campagne à toutes les personnes (opinion publique, médias, politiques...) intéressées par le problème ;

- organisation d'entretiens, dans les capitales européennes, entre représentants des producteurs de maïs et experts nationaux - sur le mode de la « tournée des capitales » ;
- sensibilisation constante du politique ;
- utilisation du pouvoir multiplicateur des médias (puisque les communiqués et « briefings » du cabinet de lobbying ont été suivis par des articles de presse spontanés, de sorte qu'on a pu recenser une cinquantaine d'articles dans neuf pays de la Communauté) ;

d) Bénéfice retiré :

- la demande d'ouverture d'une enquête fut prise en considération par la Commission européenne ;
- à plus long terme, le dossier devint une question clé pour la suite des négociations du GATT.

Ces deux cas sont considérés comme exemplaires, tant ils illustrent les avantages d'un lobbying professionnel, par le biais d'un cabinet spécialisé.

La question du trafic d'influence n'aurait ici aucun sens, posée de façon abrupte. Nous voulons souligner l'ampleur, l'impact considérable d'une action de lobbying réussie afin de montrer que le lobbying n'est plus chose marginale pour la France et qu'il est urgent de réfléchir à sa place, à son rôle.

Nous examinons ci-dessous une liste d'exemples regroupés de manière thématique :

Influencer directement le public pour influencer indirectement le législateur :

Revenir sur certaines dispositions de la loi Evin interdisant les publicités en faveur du tabac et de l'alcool impose au lobbyiste d'examiner la manière dont il pourra influencer sur l'« environnement » du législateur, sur les mentalités, afin que puisse être voté un texte faisant exception à une mesure de santé publique.

Déplacer le centre de gravité du débat :

Lorsque la Commission de Bruxelles a avancé la nécessité de prendre une directive limitant la teneur en goudron des cigarettes, l'opération de lobbying a consisté à éviter que le débat ne se limite à la question initiale, à savoir la santé publique. Il s'est agi de montrer que les enjeux agricoles étaient essentiels pour les producteurs du sud de l'Europe, qui ont choisi un cabinet de lobbying britannique pour afficher une volonté d'impartialité (la Grande-Bretagne ne produisant pas de tabac).

Utiliser le « biculturalisme » :

Le cabinet de lobbying peut être un intermédiaire géographique et culturel ; ainsi, dans l'affaire dite de *l'Amoco-Cadiz*, les victimes ont eu gain de cause en ne se contentant pas d'agir au niveau de l'appareil judiciaire français. Elles ont su utiliser l'« expertise » de conseillers basés aux Etats-Unis permettant de faire l'interface entre système français et système américain.

Ces exemples montrent l'élément de souplesse introduit dans le lobbying : rien n'est figé, tout se discute, pourvu que l'on adopte le bon angle de vue, le bon angle d'attaque.

Or cette stratégie du biais (sans connotation péjorative) mérite d'être examinée dans toutes ses implications qui ne sont pas nécessairement profitables à la collectivité : nous citons, ici, textuellement un exemple emprunté à l'ouvrage de Frank J. Farnel (p. 74 et 75).

« Les Japonais sont passés maîtres dans l'art de neutraliser avec douceur les critiques les plus virulentes à leur égard. La méthode reste toujours la même. On offre à un homme politique américain, hostile, la possibilité d'aller au Japon pour faire connaissance avec les réalités du pays. Cette mise en condition est suivie d'un cycle de conférences qui sont payées en moyenne de 5 000 dollars pour une personnalité d'intérêt moyen à plus de 40 000 dollars pour une tête d'affiche. L'hostilité, bien souvent, a tendance à s'émousser au retour. C'est ainsi que l'ex-président Reagan a touché 2 millions de dollars pour ses conférences au pays du Soleil Levant fin 1989.

« Les "laboratoires d'idées" (*thinktanks*) pullulent à Washington (...). Ces groupes influents, toujours à la recherche de sponsors, trouvent régulièrement un groupe japonais pour les aider (...).

« Cette stratégie lente, qui joue énormément sur le relationnel et les luttes d'influence, bien que l'argent tienne une place notoire, a entraîné l'éclosion d'une catégorie de lobbyistes chargés de modifier les décisions gouvernementales au profit de pays étrangers et notamment du Japon. L'influence politique est possible pourvu qu'on y mette le prix et la manière (...). Grâce à cette puissance et cette diplomatie particulière, les Japonais sont devenus le premier bailleur de fonds du Trésor américain, son principal allié en Asie et le premier investisseur industriel aux Etats-Unis.

« Les Japonais s'intéressent de plus en plus à l'Europe, formidable marché en devenir. Ils utilisent déjà, et continueront à utiliser, les mêmes armes qu'aux Etats-Unis, en les adaptant au mieux, selon le terrain sur lequel ils se trouvent (...). »

Cet exemple illustre la fragilité du *distinguo* entre recours à l'influence et trafic d'influence.

La stratégie indirecte du lobbying peut avoir un effet global difficilement perceptible pour celui-là même qui le subit.

En outre, le fait que tout secteur d'activité, tout dossier puisse faire l'objet d'une opération de lobbying, qu'il n'y ait pas de domaine qui ne soit, d'une manière ou d'une autre, « lobbyisable », invite à prêter une extrême attention à des secteurs sensibles comme l'industrie militaire.

En résumé, les nécessités du management ne doivent pas occulter les impératifs de la transparence. C'est la raison pour laquelle nous préconisons l'élaboration des « fiches de cas » ci-dessus mentionnées pour donner un cadre strict à une exigence qui doit s'imposer de la même manière pour tout un chacun.

4.2. Une prise en compte prioritaire des secteurs sensibles

Dans leur ouvrage *L'Europe et ses couloirs*, Jacqueline Nonon et Michel Clamen remarquent, à la page 66, que « le lobbying sportif », qui n'en est pas à ses débuts, aura encore du grain à moudre. Les auteurs n'entendent pas ici, au contraire, faire le procès de cette tendance, puisqu'ils ajoutent : « La démarche des fabricants français d'articles de sport a été à plusieurs reprises exemplaire. Elle illustre à quel point il est important en normalisation d'être le premier à disposer d'un projet. » Il est normal - et même souhaitable - que l'industrie du sport, comme toute autre, puisse promouvoir ses innovations.

Néanmoins, l'industrie du sport n'est pas aussi « neutre » que celle du roulement à billes : à côté du consommateur courant anonyme, du sport de masse, existent les « vedettes » des manifestations sportives de haut niveau.

Il serait intéressant d'examiner la manière dont le « lobbying » s'articule avec le « sponsoring » dans un domaine où le public a souvent des difficultés à repérer la frontière entre l'amateurisme et l'argent.

Plutôt que de répondre abstraitement à la question « faut-il réglementer le lobbying ? », il nous paraîtrait utile de recenser les secteurs sensibles aux yeux de l'opinion, ceux pour lesquels elle admet difficilement que la transparence soit un vain mot. Nous venons de faire mention du sport, mais nous aurions pu tout aussi bien citer le financement des partis politiques ou les sujets de politique de santé publique.

Tout ce que le citoyen a tendance à vouloir préserver d'une « pollution » par les jeux d'influence devrait être examiné, non pas pour y supprimer ou entraver le « lobbying », mais afin qu'il obéisse à certaines règles.

Ce serait une manière indirecte de réglementer le lobbying en fonction de la nature du secteur concerné, sans que ledit secteur fasse, lui, l'objet d'une réglementation directe accrue : nous avons en effet rappelé que l'excès de réglementation suscitait des effets pervers en favorisant un lobbying difficilement maîtrisable.

L'intérêt de la démarche n'est pas de « corseter » le lobbying ni de rendre impénétrable à celui-ci certains secteurs : il s'agit plutôt de faire en sorte que lobbyistes et administrations aient conscience de la spécificité de certaines activités.

Afin qu'il n'y ait pas ici simple vœu pieux, il serait utile d'associer à cette réflexion, selon le domaine envisagé, des associations reconnues afin que soient prises en considération d'autres observations que celles de consultants spécialisés ou de fonctionnaires.

4.3. Du circuit d'influence à la table ronde

Il nous paraîtrait irréaliste de préconiser un dispositif juridique sans concertation préalable avec les professionnels. Nous gageons fort que notre démarche ferait alors l'objet d'une action de lobbying de la part des lobbyistes œuvrant pour eux-mêmes ! A vouloir faire l'économie d'une consultation claire des intéressés, voulue et guidée par nos soins, nous pourrions voir notre stratégie polluée par des jeux d'influence subis et non pas canalisés.

Il serait vain, par ailleurs, d'organiser quelque colloque sur le lobbying comme s'il s'agissait d'un sujet d'étude d'évolution des sociétés. Les pouvoirs publics, ou, plus simplement, l'Etat doivent prendre officiellement position sur l'opportunité de réglementer le lobbying.

C'est dire que toutes les administrations devraient être conviées à cet exercice de réflexion afin que :

- un bilan concret de l'exercice du lobbying, vu sous l'angle des administrations « approchées » par les professionnels, soit clairement établi ;
- ce bilan soit comparé à celui que devrait nous fournir l'Association française des conseillers en lobbying ;
- des critères soient dégagés pour montrer ce qu'est le trafic d'influence, cela pour mettre en place une stratégie préventive qui, de toute évidence, ne lierait pas le juge judiciaire dans sa mission répressive (ainsi un lobbyiste « véreux » ne saurait arguer des critères en question pour se disculper sans que le juge puisse faire recueillir les preuves utiles à la manifestation de la vérité) ;
- un dispositif d'alerte soit élaboré de sorte que l'on puisse faire le lien entre une opération locale de lobbying et ses prolongements internationaux (ou plutôt l'inverse) ;

- un tableau de bord interministériel permette d'appréhender les flux financiers en cause (dépensés, injectés puis récupérés) sur un dossier donné.

4.4. De l'enregistrement de l'existence d'un fait à l'enregistrement affiné d'une profession

Jusqu'ici, l'émergence et le développement du lobbying en France ont été enregistrés tantôt comme des atouts tantôt comme des signes de vulnérabilité de notre système démocratique mais, dans les deux cas, seulement comme des faits et non comme des problèmes juridiques.

Optimiser le processus de prise de décision ou se méfier d'une innovation anglo-saxonne greffée sur la pratique institutionnelle française, telle était l'alternative posée par cette querelle des Anciens et des Modernes.

Or, il convient de dépasser l'interdiction indirecte du lobbying implicitement contenue dans la Constitution en donnant une acception claire et positive du terme lobbying.

« Positif » n'a pas ici le sens galvaudé que lui donnent publicitaires ou « promoteurs marketing » : nous n'avons pas à donner une image favorable et ses lettres de noblesse au lobbying.

« Positif » signifie prendre position sur ce qu'est et doit être le lobbying, de manière à :

- éviter une application aveugle du principe de la liberté du commerce et de l'industrie ;
- se garder de la solution de facilité consistant à réglementer une profession à travers la définition d'un *numerus clausus* (ne faisant que protéger des rentes de situation pour les lobbyistes déjà établis) ou la création d'un ordre professionnel... alors que cette profession n'existe même pas en tant que telle ;
- récuser les faux-semblants comme l'adhésion à une charte de déontologie qui, n'ayant pas valeur contraignante, n'est qu'un simple label de qualité pour membres d'un club ;
- ne pas se borner à calquer les systèmes d'enregistrement des lobbyistes en vigueur aux Etats-Unis et en Allemagne.

Au total, nous proposons une première solution (avant la tenue d'une table ronde) d'une ambitieuse modestie, à savoir un enregistrement des lobbyistes auprès du Parlement mais aussi d'un service interministériel représentant toutes les administrations.

Une coordination rigoureuse doit en effet permettre aux pouvoirs publics d'avoir une vue synoptique immédiate des sollicitations dont ils sont l'objet.

Un enregistrement auprès du seul Parlement serait un progrès illusoire dans la mesure où l'action des lobbyistes dépasse ce cadre.

Qu'un texte soit nécessaire pour codifier un tel dispositif rendant responsables tous les organes de l'Etat n'est pas, pour lors, le principal problème à trancher. Nous insistons sur la responsabilité :

- responsabilité des lobbyistes, qui doivent fournir des informations complètes et, bien sûr, exactes ;
- responsabilité des pouvoirs publics qui ne doivent pas accueillir passivement lesdites informations mais s'attacher à prendre la mesure du phénomène.

Faut-il donc réglementer le lobbying ? Notre réponse est d'abord une invitation à poser clairement la question aux administrations et à la représentation nationale, car elle nous semble devoir sortir des cénacles et des colloques pour être traitée en dehors des ouvrages de spécialistes.

« On ne s'aventure pas impunément dans l'invisible. La mauvaise rencontre y est possible », note avec humour Julien Green (1). Visibilité, lisibilité du lobbying sont nécessaires pour dissiper la défiance à l'égard d'une démarche qui a prouvé son utilité dans une démocratie moderne.

Une fois écartée la suspicion de trafic d'influence, il reste à montrer que l'influence qu'exerce le lobbyiste ne vient pas amoindrir le devoir de responsabilité du décideur.

(1) Julien Green, *L'avenir n'est à personne*, éditions Fayard, page 69.

SECTION II

Sport et corruption : une approche comptable des flux financiers liés au sport professionnel

Le sport intègre des comportements, des rites, des représentations, des normes, des valeurs qui sont d'ordre économique, éthique, esthétique, pédagogique, politique ; il a une histoire et il est dans l'histoire.

Le sport est donc un phénomène de société qui a considérablement évolué depuis le début de ce siècle avec le renouveau de l'olympisme et tout particulièrement depuis le fin des années 60 (apparition de la télévision dans les foyers) au travers de la médiatisation du « spectacle sportif », qui ne cesse de devenir de plus en plus sophistiqué, en donnant à voir une compétition entre les sportifs mais aussi une compétition entre les médias eux-mêmes pour profiter des retombées de la diffusion.

Le spectacle de haute compétition entretient des rapports étroits avec les grands moyens d'information. Mais ce spectacle suppose aussi la présence d'autres acteurs soucieux de faire fructifier leur propre « capital image » par le biais de leurs investissements dans le sport.

En effet ce dernier est un support attractif, incarnant un humanisme moderne, le sportif étant celui qui suscite l'obstacle pour s'éprouver. Depuis le mythe du sport comme substitut de la chevalerie, aux modernes théories sociologiques de l'intégration par le sport, subsiste le symbole de l'excellence accessible à ceux qui s'identifient à leur champion (1).

Le sport est aujourd'hui pratiqué et/ou regardé par un nombre très important de nos concitoyens (2). Accroissement du temps de loisir et spectacle sportif de haut niveau, que la télévision a parfaitement su placer sur l'orbite du succès, se conjuguent pour mettre

(1) Yves Vargas, « L'élite sportive doit tout au sport, l'élite sociale doit tout au sport », in *Sur le sport*, PUF, p. 86.

(2) « La mise en scène du sport s'est affinée, a gagné en efficacité, en spectaculaire, au point que même ceux qui assistent aux épreuves veulent les regarder à nouveau sur le petit écran pour mieux voir », J.-F. Bourg, *L'Argent fou du sport*, La Table ronde, p. 65.

en relief la nature profondément sociale du sport. Celui-ci contrairement au jeu appelle la présence d'un tiers, à la fois pour l'arbitrage et pour le spectacle.

Le sport de haut niveau n'est donc pas une activité comme une autre, une activité neutre. Sa médiatisation accrue est à la fois la cause et l'effet de sa propre évolution et de celle de son environnement. Il existe un phénomène multiplicateur où argent, image et notoriété sont autant de facteurs imbriqués, l'accroissement, la valorisation de l'un appelant celle de l'autre (1).

Le sport professionnel s'est trouvé pénétré au cours de ces vingt dernières années par des sommes considérables d'argent qu'il a su plus ou moins gérer, avec parfois des incidences négatives pour son image.

Cette question du lien entre sport et argent ne sera pas, malgré tout, l'axe de notre rapport. En effet, elle restreindrait notre approche à celle de l'économie du sport (concluant que l'argent est ici un mal nécessaire), ou à l'idéologie du sport (soulignant l'antinomie entre idéaux éthiques proclamés et réalités financières donnant un autre sens au mot « valeur »).

Notre propos n'est pas de trancher entre ces deux doctrines mais d'échapper, au contraire, à tout dogmatisme. Nous préférons donc une analyse en termes de structures et de mécanismes du sport professionnel plutôt qu'une approche en termes d'acteurs.

La démarche peut sembler inhabituelle en ce qu'elle ne prend pas pour pierre de touche la philosophie de Pierre de Coubertin, exaltant le sport amateur. L'héritage coubertiniste sert de référence à tout débat sur le sport dans notre pays, comme vient encore de le prouver l'hommage rendu au Baron le 23 juin 1994, à l'occasion du centenaire du Comité international olympique.

Or, Pierre de Coubertin écrivait en 1902 : « Le professionnalisme et par là même nous voulons dire l'esprit de lucre et cette mauvaise vanité qui fait rechercher à l'homme les lauriers vulgaires, de grossières satisfactions d'amour-propre, demeure le pire ennemi des sports » (propos rapportés dans la thèse de Christophe Durand *Sport et management*, université de Caen).

On mesure ici le décalage avec la situation actuelle. L'idéal olympique qui aujourd'hui se réclame encore de la pensée de Pierre de Coubertin doit être confronté à la pratique concrète où se manifeste l'affairisme commercial, ce qui en tout état de cause n'est pas (forcément) une critique mais une réalité (*cf.* Ugo Simson et Andrew Jennings *Main basse sur les J.O* chez Flammarion). Ce constat étant,

(1) « Le sport télévisé devient (...) international. Les jeux de Barcelone occupent la première place au classement des événements sportifs les plus retransmis dans le monde avec 180 pays ; (...) les championnats du monde d'athlétisme 1991, 152 pays ; les internationaux de Roland-Garros 1993, 136 pays...» (p. 62 de l'ouvrage de J.-F. Bourg précité)

peut-être ne faut-il pas non plus verser dans la mythologie idéaliste, et sans doute Pierre de Coubertin lui-même avait-il perçu que sa pensée n'était pas le reflet d'un antique âge d'or mais bien une reconstruction de celui-ci, le propre d'un âge d'or étant de n'avoir jamais existé dans le passé mais seulement comme projection, à des fins normatives, à partir d'un état présent.

Ainsi l'historien Bernard Jeu, dans ses conférences concernant les J.O. antiques, soulignait à plaisir les tricheries, fraudes et autres boycotts qui punctuaient les jeux. De même un autre historien du sport, F. Hache (*Jeux olympiques, la flamme de l'exploit*), précise que la société grecque était une société esclavagiste, mercantile et belliqueuse ; comment s'étonner dès lors que les jeux aient été à son image ? Il précise encore : « Les beaux discours sur l'amateurisme antique ne sont qu'une vaste mystification ; à la modeste couronne d'olivier sauvage décernée au vainqueur s'ajoutaient de nombreux avantages matériels et fiscaux offerts pour leur héros par les cités reconnaissantes. Elles prirent même l'habitude d'entretenir à grands frais leurs représentants en les achetant à l'étranger. » Cette vision irrévérencieuse, peut-être, mais beaucoup plus réaliste du sport antique, montre que l'on ne saurait considérer le sport *in abstracto*. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, notre société ne pouvait qu'amplifier une tendance perceptible dès l'Antiquité.

Si déjà le sport de haut niveau, celui des jeux Olympiques, qui avait pour mission de représenter la puissance des cités, recelait dans sa pratique et son environnement les travers de la société de l'époque, comment en serait-il autrement pour ce même sport de haut niveau aujourd'hui ? Nous voyons ainsi dans les pays totalitaires de la planète, le sport érigé en doctrine d'Etat avec la mise en place des schémas d'entraînement, de technique et d'environnement médical proches d'un cadre militaire, ayant conduit aux excès d'abord soupçonnés puis avérés (depuis la chute des anciens pays de l'Est) en matière de dopage. L'inféodation du sportif au système politique se dessinait en filigrane.

Dans les civilisations occidentales le sport est devenu un vecteur publicitaire, soumis de ce fait à des impératifs commerciaux. Ainsi voyons-nous dans le monde du football, du cyclisme, du tennis, du sport automobile, pour ne citer que ceux-là, des hommes d'affaires de renom s'impliquer en qualité de dirigeants des structures sportives. De grandes entreprises misent par leur engagement sur la réussite d'un club, d'une écurie ou d'un athlète (Matra, Canal Plus, Peugeot, Renault, Afflelou, etc.).

Des dérives sont inévitables, tant dans les démocraties que dans les pays totalitaires. Dans les pays communistes ce fut, ou c'est encore, le dopage qui sévit (forme de corruption morale contraire à

l'éthique du sport) (1) ; les pays industrialisés peuvent être tentés de fausser le résultat sportif par le dopage mais aussi par l'argent. Pouvoir gommer « la glorieuse incertitude du sport » est parfois une tentation très grande quand du résultat sportif dépend la justification d'investissements financiers importants. Le sport de haut niveau obéissant à une logique commerciale et de marché, il peut être amené à recourir aux mêmes techniques de gestion que celles utilisées dans les autres secteurs marchands. Dans sa thèse (citée ci-dessus) Christophe Durand précise « le caractère normatif du sport, ce qu'il devrait être est rejeté par bon nombre d'acteurs qui ne voient dans le sport qu'une activité économique particulière, spécifique par certains aspects, mais répondant globalement à une logique proche de celle observée dans d'autres secteurs ». Il paraît en effet réaliste de considérer cette « nouvelle » activité économique comme une activité à part entière répondant à tous les critères d'une entreprise.

C'est d'ailleurs dans ce sens que la commission juridique et des droits des citoyens du Parlement européen, réunie le 26 mai 1988, ayant à statuer sur la libre circulation des footballeurs professionnels déclarait : « Les clubs de football doivent être considérés comme des entreprises et les fédérations nationales ou internationales comme des associations nationales ou internationales d'employeurs. » Ajoutant en toute logique : « les footballeurs professionnels étant sans conteste des travailleurs ».

Le professeur W. Andref, spécialiste de l'économie dans le sport (*De l'économie politique dans le sport*, chez Dalloz), pose clairement le problème : « Le sport n'est plus en voie d'être envahi par l'économie, il l'est déjà. L'est-il trop ? La réponse à cette question serait le reflet d'un jugement de valeur qui fait penser aux gardiens du temple qui défendraient un sport pur, vierge, désintéressé, étranger à toute contingence matérielle et financière. Pour ceux qui ont une telle vision des choses je dirai que de toute façon la bataille d'arrière-garde qu'ils mènent est déjà perdue, les marchands sont aujourd'hui si bien installés dans le temple que celui-ci ressemble plus à une bourse de valeurs qu'à un lieu de culte des seules valeurs sportives. J'ajouterai à leur intention que leurs vues sont périmées, fausses et dangereuses. »

Se pose alors la question de la structure juridique des activités sportives et de son adéquation à la réalité économique de son environnement.

(1) Notion complémentaire et originale du dopage que celle à laquelle J.-F. Bourg fait référence dans l'ouvrage précité : le « dopage technologique » dont voici quelques exemples : « Casque équipé d'une caméra reliée à un écran vidéo et couplée avec une diode envoyant dans l'œil un faisceau, qui, en se réfléchissant sur la cornée, indique l'endroit observé (...) ; vélo qui avait nécessité 2 000 heures de mises au point. Défini dans une première version par Lotus, constructeur de formule 1, il a été aménagé par la société française Corima, par ailleurs conceptrice de l'hélicoptère de combat *Tigre* » (p. 118, 120 et 121).

Le législateur conscient de cette réalité nouvelle dans laquelle le sport professionnel évolue a rédigé des textes qui ont voulu harmoniser cette activité avec le monde économique qui de *facto* accentuait son emprise. Ainsi la loi Mazeau de 1975 institue la SEM (société d'économie mixte) sportive. Devant le peu d'enthousiasme des clubs professionnels une nouvelle loi dite loi Avice de 1984 définit un statut nouveau, intitulé SOS (société à objet sportif). Cette loi prévoit l'obligation, dès le passage de certains seuils d'activité, d'adhérer à un statut juridique tel que SEM ou SOS. Mais là encore la population sportive concernée refuse de quitter le cadre associatif et M. Bergelin ministre des sports en 1987 crée le statut associatif renforcé intitulé 1901 R. Enfin la loi Bredin de 1992 marque la volonté réelle de l'Etat d'imposer un statut conforme à une réalité de SOS ou de SEM aux clubs à statut associatif qui présenteraient des pertes financières sur deux exercices comptables consécutifs. Force est de constater qu'aujourd'hui sur les vingt clubs de football de première division du Championnat de France, quinze sont à statut loi 1901 R, 3 sous SEM sportive, 1 sous SOS (Marseille), auxquels s'ajoute le statut particulier de Monaco, la principauté étant souveraine (*cf.* thèse Durand citée ci-dessus). Il paraît anormal que les clubs de football, véritables entreprises au sens économique du terme, n'adaptent pas leur statut à la réalité de leurs flux financiers. Cette attitude s'explique par les raisons suivantes :

- la notion de bénévolat des dirigeants de clubs : le bénévolat, reposant sur l'idée même d'absence d'argent, est peu enclin à se pencher sur les réalités financières ;
- la crainte d'avoir à subir les contrôles financiers et comptables liés au statut commercial de toute activité économique ;
- la crainte d'être impliqué dans une responsabilité commerciale des dettes contractées par les clubs, dans une période où la masse salariale des acteurs sportifs est en totale inadéquation avec les recettes. Comptablement parlant, les pertes pour l'année 1990 en chiffres cumulés se sont élevées à 365 MF pour les clubs professionnels français (*cf.* thèse Durand). Il est certes heureux de constater que des mesures d'assainissement prises par la fédération française de football et tout particulièrement la DNCG (direction nationale du contrôle de gestion) ont permis de freiner le phénomène permettant de n'enregistrer « qu'une » perte cumulée de 220 MF en 1992.

Nous voyons donc au terme de cette introduction que la réalité du sport professionnel s'apparente beaucoup plus à celle du monde des affaires qu'à celle imaginée et souhaitée par Pierre de Coubertin, et qu'en cela cette activité mérite d'être analysée par une structure administrative comme le SCPC (service central de prévention de la corruption) ayant en charge l'étude des mécanismes économiques et financiers susceptibles d'engendrer des faits de corruption ou délits voisins.

Nous insistons sur la notion de mécanismes dans la mesure où il ne s'agit pas de nous borner à un commentaire des affaires judiciaires liées au monde du sport professionnel. Mais nous nous attachons à mettre en lumière des risques afférents au « circuit du professionnalisme », entendant par là cette configuration où un entrepreneur de spectacle sportif vend le droit d'assister à des performances ; il obtient le concours d'acteurs qui se font payer le plus cher possible ; il intéresse les publicitaires à l'affaire. Le circuit peut être raccourci lorsque les associations sportives produisent leur propre spectacle, c'est le cas du football professionnel. Il peut être aussi allongé, dans le cas par exemple d'un fabricant de bicyclettes qui paye à l'année des coureurs pour défendre les couleurs de sa marque, à quoi s'ajoutent les prix que les meilleurs d'entre eux recevront des organisateurs.

La corruption n'est donc pas inscrite, par nature, au cœur d'un tel dispositif, mais celui-ci fait intervenir suffisamment d'acteurs très différents les uns des autres (et ce, dans des cas de figure de plus en plus complexes), pour que le risque soit étudié (1).

La corruption dans les milieux sportifs est la phase ultime d'un processus tout à la fois économique et sociologique.

Sur un plan économique c'est l'analyse des flux financiers qui permet de mettre en évidence les moyens utilisés pour constituer des placements financiers occultes.

Les mouvements de fonds sous-tendant l'acte corruptif n'étant pas décelables matériellement (c'est bien le but poursuivi par l'auteur de l'acte), il peut en découler un sentiment diffus d'impunité alliant sérénité psychologique et stabilité du statut social.

On passe ainsi, imperceptiblement mais nécessairement, du sport stricto sensu à l'environnement sportif.

Cette double approche guidera notre réflexion qui portera donc dans une première partie sur l'analyse des flux générés par l'activité même des clubs, à savoir recettes des rencontres, opérations de transferts de joueurs et contrats d'image, et dans une seconde partie nous étudierons les flux financiers liés à l'attraction du phénomène sportif, à savoir le sponsoring et l'activité publicitaire avec ou hors régie, les droits de retransmission de télévision et les subventions.

(1) Ce risque est préoccupant comme l'indique J.-F. Bourg à la page 178 de l'ouvrage précité : « Un rapport officiel sur le parrainage, établi en 1983 par le Britannique Dennis Howell, mettait déjà en évidence ce climat affairiste en soulignant la collusion entre certaines firmes, Coca-Cola, I.M.O., Adidas et de hauts dignitaires du pouvoir sportif, Joao Havelange, président de la F.I.F.A., par exemple. »

1. Analyse des flux financiers générés par l'activité même des clubs

1.1. Les recettes des rencontres

Ces recettes étaient à l'origine le financement le plus important, qui est resté longtemps essentiel ; c'est l'immixtion du phénomène publicitaire et la médiatisation du spectacle sportif qui l'ont rendu secondaire ou tout du moins en ont limité financièrement l'importance.

Il existe dans le Championnat de France de football de première division deux catégories de clubs, ceux qui fonctionnent avec un nombre de spectateurs réduit et réalisent des recettes importantes uniquement lors de la venue des équipes phares du championnat et ceux qui présentent un potentiel acceptable de spectateurs leur assurant une garantie régulière de recettes.

Si le public n'est plus un facteur déterminant des recettes d'un club, il reste que, pour des personnalités locales, assister à une rencontre sportive de haut niveau est un moyen de soigner leur notoriété. « Les retombées politiques » continuent d'être appréciables même si les retombées économiques de la présence de spectateurs dans le stade tendent à s'estomper.

Le régime d'encaissement des recettes va s'opérer différemment selon que le club joue à domicile ou à l'extérieur.

Club jouant à domicile :

Dans ce cas de figure et dans le cadre du Championnat de France le club perçoit l'intégralité des sommes correspondant au prix des places et reverse un certain montant dont le détail est précisé sur la feuille de recettes.

Dans le cadre de la Coupe de France les modalités sont différentes, et sont fixées par la fédération.

Dans le cadre des compétitions européennes, le club recevant garde l'intégralité des recettes de la rencontre.

Dans le cadre des matches amicaux joués contre des équipes étrangères le club recevant garde la majorité de la recette, reversant une quote-part au club reçu.

Club jouant à l'extérieur :

Le club visiteur perçoit une partie de la recette qui prend la forme d'une redevance fixe par spectateur.

Il est fréquent de relever des litiges entre les clubs au sujet du versement de ces sommes.

Le club jouant à l'extérieur dans le cadre de la Coupe d'Europe assume le coût de ses frais, ce qui peut donner lieu à certaines manipulations.

En effet, structurellement, dans le cadre de la Coupe d'Europe, le club qui se déplace prend lui-même en charge les frais de son déplacement ; dès lors, on peut imaginer l'hypothèse selon laquelle un comptable avisé ferait débiter son compte caisse, préalablement fourni en espèces, ou irait se faire payer un chèque de banque conséquent. Le circuit comptable serait inversé, puisqu'au lieu d'avoir les trois phases dans l'ordre normal :

- pièce comptabilisée ;
- sortie d'argent ;
- inscription au compte,

On aurait plutôt :

- sortie d'argent ;
- pièce justificative, n'offrant aucune garantie de la charge ;
- utilisation de la différence dans le cas d'une surfacturation.

La comptabilité du club ferait apparaître au crédit du compte « frais divers de gestion » une écriture d'égal montant ventilée entre les frais d'hôtel, frais divers, etc., la pièce justificative serait une facture, souvent sur papier libre libellée en turc, grec ou yougoslave, voire en russe, qu'il serait bien sûr impossible de vérifier, pas plus dans sa réalité que dans son montant, opération classique de surfacturation.

Nous soulignons à dessein le caractère classique de ce procédé comme celui d'autres modes opératoires frauduleux décrits ci-après.

Classiques, en effet, sont des pratiques à l'œuvre dans d'autres secteurs et dont l'analyse comptable permet de penser qu'elles peuvent l'être dans le domaine sportif.

Ce n'est donc pas le mécanisme en soi qui est inédit, mais son utilisation éventuelle dans le contexte où, aux yeux de l'opinion publique, il ne saurait trouver place.

Or, le secteur sportif doit être analysé comme tout autre secteur marchand, même si cette « banalisation » a de quoi surprendre en écornant le mythe.

Qui plus est, l'ampleur de la machinerie requise par le « spectacle sportif » multiplie les points de fragilité sans que l'on puisse pour autant affirmer que la corruption y est nécessairement plus présente qu'elle ne l'est ailleurs.

Tels pourraient être les modes opératoires frauduleux :

- le classique « chemin de fer » qui consiste à vendre plusieurs fois le même billet sur des places non numérotées. A l'arrivée une seule souche sera présentée au contrôle. Cette opération sera citée pour mémoire, car les règlements européens proscrivent désormais les places debout, et exigent une numérotation de chacune des places mises à la vente, ce qui réduit l'utilisation de cette technique ;

- la vente de billets groupés parmi lesquels des billets à tarif réduit. Seules les recettes des billets à tarif réduit seront comptabilisées le solde étant placé de façon occulte (ce système fonctionne, là encore, sur des places non numérotées) ;
- l'absence de comptabilisation d'abonnements à l'année dont la valeur aura été encaissée en espèces ;
- de même des invitations qualifiées de gratuites sont en réalité payées en liquide et non comptabilisées ;
- la très classique sous-évaluation des recettes par minoration des produits sur chacune des caisses. Cette dernière portant sur un grand nombre de postes elle n'est pas aisée à déceler car très diffuse (interruption de la numérotation des billets et non comptabilisation en trésorerie).

Toutes ces opérations nécessitent des complicités à divers niveaux, mais rien n'indique qu'elles ne pourraient être obtenues... Les grands clubs utilisent un nombre important de personnes au contrôle et au placement pour chacun de leurs matchs. Or, plus le circuit se complique et se ramifie, plus se multiplient les errements potentiels.

Ces opérations frauduleuses sont utilement complétées par des doubles billetteries dont les principes sont classiques, connus, mais ont fait la preuve de leur redoutable efficacité dans d'autres domaines. Des billets spéciaux identiques aux officiels sont imprimés sur place, et, une fois vendus, les souches sont détruites et la partie non comptabilisée repart à la ligue en invendu. Le club peut, à son insu, tremper dans cette affaire qui le dépasse.

Si l'on poursuit l'analyse comptable des mécanismes, on peut envisager l'hypothèse d'une caisse noire. Dès lors que, par les divers procédés que nous évoquons, l'argent sort du circuit normal, l'acte corruptif est d'autant plus facilité. Une analyse méthodique des techniques de la corruption nécessite celle des flux financiers permettant de constituer des caisses noires en fonction des objectifs poursuivis. La détention d'espèces hors comptabilité est donc un problème que nous devons examiner sous autant de facettes qu'il y a de cheminements possibles vers la corruption.

En effet toutes les opérations que nous avons décrites peuvent donner lieu à d'importantes minorations qui entraînent un gain fiscal immédiat et offrent la possibilité de créer et d'entretenir une caisse noire recyclée en bons anonymes ou tenue dans des comptes à l'étranger.

Il semble que les compétitions hors championnats puissent donner lieu à d'importantes sous-évaluations des recettes. En effet, en raison de leur caractère exceptionnel, elles échappent au contrôle de la fédération, ce qui ouvre la voie à de possibles manipulations de trésorerie.

On peut aussi envisager des sorties de fonds pour des matchs amicaux à venir qui, de fait, n'auront jamais lieu, un intermédiaire gardant le versement en dédit... Cela peut porter sur plusieurs millions par match.

Il convient néanmoins de distinguer, s'agissant des recettes dégagées à l'occasion des rencontres, deux cas de figure :

- l'intention frauduleuse de sous-évaluer les recettes (nous venons d'examiner ce point) ;
- l'effet pervers d'une procédure récente qui mérite que l'on s'y attarde car elle est à la fois paradoxale et promise à une certaine vogue. Elle consiste à faire prendre en charge par une assurance les conséquences financières d'une victoire ou du maintien d'un club à un haut niveau.

Or, l'usage est d'assurer un sinistre et non pas un succès ! Le souci des clubs se comprend néanmoins car leur propre victoire se traduit par une sortie de fonds sous la forme d'une « prime de résultat » qu'ils versent au(x) sportif(s) auteur(s) de la performance.

Pour faire face à cette éventualité, favorable certes (c'est une victoire), mais coûteuse financièrement, les clubs tendent à utiliser le nouveau « produit financier » que nous mentionnions.

Ils versent donc une prime à une compagnie d'assurance de façon à ne pas avoir à supporter le coût de la « prime » qu'ils pourraient avoir à octroyer aux sportifs en cas de victoire. L'assureur prend en charge le règlement de la récompense financière destinée à l'athlète.

L'apparent paradoxe cache ainsi un calcul de bon sens, si bien que l'on rencontre le procédé dans les spécialités les plus diverses : saut à la perche (Bubka, le plus souvent marquant d'un record sa participation aux concours de saut à la perche) (1), basket-ball (qui a été en France, le premier à utiliser ce « produit »), football (le Milan AC en Italie a développé un « contrat performance »).

Ce « pari assurance » a été pris par le club de Valenciennes au cours de la dernière saison ; le contrat a été établi par la Compagnie franco-belge et « assuré » par la Lloyd's de Londres. La somme garantie était de 6 MF, en cas de maintien en première division, la prime payée par Valenciennes à l'assureur étant de 1 MF.

Après le match désormais célèbre (défaite devant Marseille), Valenciennes a perdu le million de francs engagé, car le club est descendu en seconde division. En cas de victoire le versement des primes aux joueurs et les frais de maintien en première division auraient pu apporter la trésorerie nécessaire aux dépenses liées au

(1) Calcul de bon sens, rationalité économique peuvent être poussés jusqu'à la caricature : « Le perchiste Sergueï Bubka, régulier à 6,15 mètres à l'entraînement depuis une quinzaine d'années, fait progresser son record du monde centimètre par centimètre, au détriment de la morale sportive, et ce en raison de la prime de 150000 francs versée lors de chaque record » (p. 190 de l'ouvrage de J.-F. Bourg précité).

maintien en première division (primes aux joueurs, recrutement induit, travaux d'infrastructure, etc.). La gestion financière en aurait été bien évidemment facilitée.

On perçoit clairement la rationalité économique de « l'assurance couvrant le coût d'une victoire ». Le risque existe toutefois que le système se mue subrepticement en « assurance visant à éviter la défaite par tous moyens ».

En effet la défaite est doublement rédhitoire puisqu'elle signifie que le club a perdu au sens à la fois sportif et financier du terme. Dès lors, « la prime en cas de victoire » aura été inutilement versée à l'assureur, sans possibilité d'être récupérée, sauf à imaginer des biais.

L'effet pervers d'un tel système réside dans le fait que la rentabilité en est le principe ; il est donc incitatif à la victoire (à tout prix ? !). Les clubs peuvent conclure un accord occulte :

- le club qui a versé la prime à l'assureur s'engage à reverser une part de l'indemnité au club « adverse » si celui-ci le laisse gagner ;
le club sollicité peut exprimer son intérêt pour un joueur appartenant au club demandeur, afin de disposer d'un droit de priorité au moment du transfert dudit joueur.

Après avoir évoqué les flux financiers liés aux recettes des rencontres sportives, nous allons exposer ceux liés aux transferts de joueurs qui vont de pair avec les opérations les plus conséquentes en termes de volume financier.

1.2. Les opérations de transferts de joueurs

Les exemples suivants illustrent l'importance des sommes afférentes aux transferts :

- 1990 : Francescoli quitte l'OM pour Cagliari ; le chiffre cité sera de 15 MF.
- 1991 : Stojkovic pour Vérone ; le chiffre cité sera de 48 MF.
- 1992 : Papin pour le Milan AC ; le transfert sera de 80 MF.
- 1993 : Boezic pour la Lazio de Rome (80 MF).

Ces chiffres cités par la presse spécialisée révèlent un ordre de grandeur confirmé par l'étude de J.-F. Bourg (p. 63 de l'ouvrage précité), qui écrit : « Il y a dix ans, les principaux transferts dépassaient rarement 5 millions de francs. Depuis l'arrivée des industriels du football il faut multiplier ce chiffre par au moins 20 ou 30. »

Les joueurs sont facteur essentiel à la « cote » du club car ils sont les protagonistes du spectacle, attirant le public mais aussi les sponsors.

On peut aller jusqu'à dire que les joueurs constituent le fond de commerce des clubs. La vente de tel ou tel représente un produit immédiat qualifié de prime de transfert.

Ces ventes ne sont pas, à notre connaissance, couvertes par des régies. Elles constituent des produits comptabilisables dans la classe 7 (comptes 7571 à 7574) ; il ne s'agit donc pas d'immobilisations.

Sur le plan comptable, ces sommes sont la contrepartie soit du manque à gagner pour le club en cas de rupture anticipée du contrat, soit la contrepartie de la part d'investissement que le club a engagée sur ce joueur.

Les joueurs vedettes cristallisent l'attention des spectateurs, des médias et des dirigeants de club. Leurs transferts sont célèbres, discutés, commentés. Sur eux se fonde la qualité financière d'un club, comme nous l'avons souligné.

Deux cas de figure sont envisageables :

a) Un joueur prometteur pratiquement inconnu est acheté pour un montant raisonnable et revendu quelques années plus tard. L'exemple type est celui d'Alen Boksis, acheté à Split en juin 1991 pour près de 13 MF déclarés ; il ne va pratiquement pas jouer jusqu'en 1992-1993 et sera revendu 80 MF. Il fallait avoir le flair et les moyens d'« immobiliser », au sens comptable, ce joueur pour réaliser ce gain exceptionnel ;

b) Le club peut « geler » un joueur dans le but d'empêcher un concurrent de l'acquérir. La manœuvre peut être résumée ainsi :

- un club achète un joueur « stratégique » ;
- il « gèle » ce joueur ;
- il le prête à un club affidé.

On peut présumer que la position du joueur en question est ambiguë dans cette manœuvre triangulaire où il n'est qu'un pion, tandis que les deux clubs ont intérêt à cette pratique : le club prêteur, qui assure sa position de chef de file, le club emprunteur qui voit ses recettes augmenter par l'effet d'annonce, la fédération garantissant la qualité sportive et médiatique du championnat.

Les joueurs prêtés font l'objet de ce que l'on peut qualifier de sous-location temporaire, souvent prélude à un départ définitif.

Leur position n'en est pas moins délicate, car l'employeur est bien le club prêteur et non le club utilisateur. Dans ce jeu de rôles, le jeu d'influences peut doubler le jeu sportif, surtout lors d'un match à risque. Est réputé comme tel celui dont l'issue incertaine peut compromettre les finances du club.

Les autres joueurs, eux, ceux qui ne sont pas ou pas encore des vedettes, ont néanmoins un rôle qui n'est pas négligeable ; en effet ils sont issus des mêmes écoles de football ; ils ont tissé des liens d'amitié ou cultivé des haines au fil de leur carrière, susceptibles d'influer sur le cours d'un match (problème posé par l'affaire OM/VA).

Nous insistons particulièrement sur les cas du football car, outre qu'il est le sport le plus populaire, il illustre de manière privilégiée la complexité des mécanismes de gestion du sport professionnel. Les opérations de transferts de joueurs en terme de rapports commerciaux entre clubs, rapports de clients à fournisseurs avec tout ce que cela entraîne au regard des remises demandées, des rabais possibles ou de majorations obtenues... sont autant de pistes à explorer pour qui veut cerner les tentations de corruption (1).

Les clubs ne sont pas, bien entendu, engagés dans les seules tractations commerciales mais aussi, c'est leur vocation, dans des compétitions sportives où ils sont appelés à se rencontrer.

Des imbrications, des interférences peuvent alors se révéler à deux niveaux :

- entre dirigeants des structures : on pourrait alors parler d'ententes ;
- entre le ou les responsables du club acheteur et le joueur concerné par l'achat, adversaire sportif d'un jour et virtuel partenaire à venir : il peut exister une relation occulte.

Les sommes citées par la presse spécialisée à l'occasion de transferts (*cf.* chiffres mentionnés à la page 63) sont parfois très importantes. L'inscription comptable des opérations de transfert peut ne laisser apparaître qu'un solde. Ainsi, à supposer qu'un club ait acheté trois joueurs et en ait vendu un seul, comptablement il n'apparaîtra que le solde des quatre opérations.

La transparence nécessaire à l'établissement du bilan est ainsi compromise, tout comme elle peut l'être dans les cas de figure suivants :

1. Le joueur « fantôme » : ce personnage est acheté par un club, mais il ne rentre pas dans son effectif. On peut, au mieux, le retrouver dans l'effectif d'un club tiers avec lequel des accords non publics ont été passés.

La finalité de l'opération consiste à justifier officiellement une sortie de trésorerie, sans contrepartie directe et immédiate décelable en l'état.

2. Le contrat « *Bibendum* » : il est fait allusion, à travers cette formule, à une évasion de capitaux par un gonflement de la valeur réelle du joueur vendu. Il s'agit d'un cas habituel de surfacturation.

(1) J.-F. Bourg, à la page 57 de l'ouvrage précité, craint « le développement d'une nouvelle méthode de corruption : les avances sur transferts. De plus en plus d'offres de contrats coïncident avec les matchs contre le club dont fait partie le joueur sollicité. Il y a soit une volonté de déstabiliser par une promesse de recrutement sans lendemain, soit un versement de primes occultes entrant dans le cadre d'un futur contrat ».

Le club acheteur sort les fonds mentionnés au contrat ; le club vendeur ne reçoit que le montant de la valeur réelle commerciale du joueur, la différence faisant l'objet d'un placement par le club acheteur en attente d'utilisation éventuelle.

3. Le contrat « une-deux », dont le qualificatif évoque une célèbre figure d'attaque, permet à un premier club d'acheter un joueur et d'en régler l'acquisition ; celui-ci ne rentre pas dans l'effectif du club acheteur mais est loué à un club tiers pour y être éventuellement vendu à terme. Cette combinaison d'opérations est pour le moins opaque et le jeu sportif peut en être brouillé, le club locataire se trouvant quasiment sous la tutelle du club loueur.

4. Des achats à terme. Ce contrat de vente d'un joueur consiste à prendre une option sur l'acquisition future d'un joueur, option payée comptant, bien sûr. Cette opération n'a rien d'irrégulier, sauf à être travestie, en ce sens que le club auteur de l'option n'a pas la réelle intention d'acquérir de façon ferme et définitive le joueur, mais celle de placer le montant de l'option que l'on sait ne jamais devoir se réaliser. En effet, le club opère une sortie de trésorerie d'un montant équivalent à l'option, ce qui lui permet de placer des fonds à l'étranger pour constituer une caisse noire. L'option est un leurre, la couverture officielle d'une manœuvre qui permet une évaporation de capitaux avec l'éventuelle complicité d'un intermédiaire et celle du joueur concerné.

Il est possible d'avoir recours à d'autres techniques : elles ne permettent pas de sortir du circuit financier normal de très fortes sommes sur une seule opération. Elles sont donc utilisées ponctuellement.

Il s'agit essentiellement des montages suivants :

- versement de sommes qualifiées d'indemnité de résiliation, alors que le joueur était en fin de contrat et partait volontairement. L'opération cache soit une sortie d'espèces, qui sera reversée en totalité ou en partie, soit un complément de salaire ;
- versement de prime à la signature sous couvert de prime de transfert (fiscalement interdit) ;
- indemnité de rupture de contrat que l'on peut fallacieusement verser pour assurer une sortie de fonds et partager avec le bénéficiaire.

La complexité des mécanismes financiers révélée par ces opérations de transfert de joueurs s'accroît avec les contrats d'image. Ils sont apparus en France il y a une dizaine d'années, importés si l'on peut dire, d'Amérique du Sud par le football et d'Amérique du Nord par le basket. L'emprunt au monde du spectacle est patent.

1.3. Les contrats d'image

Les joueurs dont la notoriété est incontestée ont l'opportunité de conclure avec des sociétés dont le siège est à l'étranger des contrats, *intuitu personae*, qui ressemblent à des contrats publicitaires.

Ces contrats se veulent différents d'un contrat de travail, car ils sont censés exploiter le « droit à l'image » du joueur. Ils permettent de valoriser chacune des interventions du joueur à titre personnel dans un cadre publicitaire dépassant celui du football. Matériellement, le joueur concède par contrat le droit d'utiliser son image et son nom en toutes occasions. Le club dans lequel le joueur évolue loue la concession à la société d'image et la rémunère sous forme de redevances dont la valeur est fixe ; la durée d'utilisation du droit à l'image couvre la durée du contrat. Les sommes dues à ce titre sont virées sur le compte de la société d'image ; ces comptes sont situés dans des pays à fiscalité privilégiée.

Ce dispositif appelle quelques observations :

Il apparaît que les sociétés d'image sont toutes situées à l'étranger avec un schéma très précis : la société déclare situer son siège social en Grande-Bretagne ou aux Pays-Bas ; de fait, l'adresse de ce siège n'est souvent qu'une domiciliation et le courrier est renvoyé en Suisse, vers l'île de Man ou le Luxembourg, lieux où sont effectivement encaissés les chèques.

On comprend mal cette nécessité d'expatrier la concession d'une image, si ce n'est pour des raisons fiscales ou sociales.

Actuellement, il ne semble pas qu'un contrat de ce type ait été transmis aux instances fédérales à l'occasion de l'homologation d'un transfert. Nous précisons ce point car, le contrat d'image étant une opération hors contrat de transfert, il n'est pas soumis à déclaration.

Un tel contrat présente pour le joueur un intérêt certain ainsi que pour le club. Le premier reçoit ce qui ressemble fort à un salaire ; le second n'a pas de charges sociales à régler sur la somme contractuellement prévue.

Il est apparu que, dans certains cas, les joueurs concernés ne paraissaient pas être informés des termes du contrat et que, de la sorte, ils ne bénéficiaient pas en totalité des sommes versées, laissant le soin à leur représentant juridique de négocier avec le club.

Dans l'hypothèse où le contrat n'est qu'un artifice, établi de concert, cette fois, avec le joueur et son représentant, il permet de dégager des fonds susceptibles d'alimenter une caisse noire. Dans ce schéma, le joueur reverse, après encaissement, une partie de la somme reçue, agissant comme un « taxi » prélevant un pourcentage sur l'opération de sortie de fonds.

Le rôle du joueur dans ce contexte est parfois délicat : il peut être contraint de « composer » avec des entraîneurs, des présidents de club ou des intermédiaires spécialistes des transferts afin de pouvoir espérer les meilleurs transferts possibles dans des clubs de renommée nationale voire internationale.

Par ailleurs, l'objectif à plus long terme de post compétition incite le joueur à tisser des relations qui faciliteront sa reconversion dans la vie extra sportive.

Les joueurs professionnels disposent, certes, d'un syndicat (l'Union nationale des footballeurs professionnels : UNFP), afin de faire valoir leurs droits et d'assurer leur défense. Il apparaîtrait, toutefois, opportun que soit étanche la frontière séparant une structure de ce type et des organismes à vocation commerciale. Or, nous remarquons (ce qui n'est qu'un constat) que le siège de l'UNFP partage les locaux avec la société Football France Promotion et que le président du syndicat en est le cogérant.

En fait, il apparaît que les joueurs se trouvent dans un état de dépendance vis-à-vis des présidents de club, des instances fédérales, des entraîneurs, des managers ; ils n'ont que peu de moyens de se faire entendre si ce n'est par la qualité de leur dribble.

Ayant décrit les flux financiers liés ou pouvant l'être à l'activité même des structures sportives, nous aborderons, dans une seconde partie, les flux financiers générés par l'attraction du phénomène sportif. En effet, bien des partenaires gravitent autour du sport puisque celui-ci est le produit d'une société, d'un environnement qu'il façonne et qui le façonne.

2. Flux financiers générés par l'attraction du phénomène sportif

Si le sport se professionnalise de plus en plus, les techniques, les procédures destinées à amplifier l'impact du spectacle sportif deviennent, elles aussi, de plus en plus sophistiquées. Non seulement l'échelle du phénomène a changé mais l'esprit et les méthodes des partenaires se sont transformés. La stratégie des sponsors d'aujourd'hui, les diffusions télévisées en mondiovision, n'auraient pas été envisageables dans un passé récent (1).

(1) « L'audience cumulée des 52 rencontres de la dernière Coupe du monde de football a atteint 26,7 milliards de téléspectateurs, soit une moyenne de 513 millions par match (...). Les droits des grands événements vont augmenter de façon durable, car leur nombre est limité contrairement au nombre de chaînes candidates à leur achat (...). Les chaînes s'élèvent contre l'inflation des droits et estiment qu'un point de rupture est atteint » (p. 63, 86 et 87 de l'ouvrage de J.-F. Bourg précité).

2.1. Le sponsoring au travers de la publicité avec ou hors régie

La médiatisation du spectacle sportif a entraîné l'immixtion des professionnels de la publicité dans le circuit sportif de haut niveau, - le football tout particulièrement - mais aussi le rugby, l'athlétisme, le tennis, le basket, le cyclisme et l'automobile. Les recettes publicitaires tirées de cette activité commerciale sont considérables. Volume des recettes et versement des droits de retransmission TV sont deux phénomènes étroitement imbriqués, au point que J.-F. Bourg parle de manière évocatrice des « images d'or » (« l'univers concurrentiel, dans lequel évoluent les chaînes les contraint à se comporter comme des acteurs économiques capables de rationaliser leur coût de production et de conquérir de nouvelles parts de marché : audience, recettes publicitaires. Or, l'accroissement du temps d'antenne de chaque chaîne d'une part, la multiplication des diffuseurs publics, privés, à péages câblés, par satellites d'autre part, créent une contrainte nouvelle : produire davantage de programmes à des coûts croissants sans que leurs ressources augmentent en proportion. Le sport, par son audience peut contribuer à résoudre cette contradiction en attirant des sponsors [...]. En France, le records appartient à TF1, qui, en deux heures, a commercialisé 52 spots au tarif de 450 000 francs les 30 secondes », pages 63, 86 et 87).

Ainsi le parrainage est devenu l'un des financements essentiels des clubs à travers l'utilisation des régies publicitaires. La régie est un mode de fonctionnement du commerce publicitaire. Le club professionnel qui adopte ce cadre juridique reçoit de la régie un pourcentage, contractuellement prévu, des recettes publicitaires.

Les entreprises finançant les clubs sportifs y trouvent un intérêt certain : rentabiliser au maximum leur budget publicitaire et contourner parfois les réglementations en matière de publicité (tabac, alcool).

Quand un sponsor décide d'accorder à tel ou tel club un financement à hauteur d'une somme précisée par contrat, les joueurs porteront sur leur maillot le logo du commanditaire, contrepartie de la participation.

Les modalités peuvent aller du sponsor unique au tour de table avec participations variées. Tel assurera les compétitions à domicile, tel autre à l'étranger ; un troisième pourra figurer sur les compétitions à l'étranger, s'il recherche un impact international ; un dernier, intéressé localement, pourra financer les entraînements, en général sous forme d'une caisse mutuelle ou de retraite locale car les spectateurs des entraînements sont souvent des retraités ; comme on peut le constater, la cible est parfaitement définie.

Le nom du sponsor pourra ne jamais apparaître mais la présence de son sigle suffit à le qualifier ; c'est actuellement le cas des trois équipementiers Adidas, Nike et Reebok.

La structure de ces équipementiers a beaucoup changé ; en effet, elle se compose d'un noyau très réduit de dirigeants définissant les principes et d'une multitude de sous-traitants délocalisés, disposant d'une personnalité juridique propre, qui prennent en charge leur participation spécifique.

L'importance des besoins et du potentiel publicitaire a généralisé le mécanisme du sponsoring dit « saucissonné ». Rien ne permet de préciser si c'est le besoin d'argent des clubs ou l'engouement des sponsors qui favorise le recours à cette pratique.

Les termes des contrats sont inspirés des usages américains car ils précisent tout un ensemble de cas où des versements principaux ou secondaires sont prévus, où les versements seraient diminués voire interrompus en cas de défaite, accentuant ainsi l'obligation de résultat, l'incitation à la victoire impérative.

L'intérêt pour les sponsors est de présenter l'entreprise comme porteuse de valeurs positives, en ce sens qu'elle s'attache à un sport connu ou à un sportif célèbre ; ce partenariat avec des « gagnants » est relayé par les divers médias où l'on cite nommément l'entreprise qui supporte le coût des opérations diffusées. Elle est alors réputée vendre un produit fiable ; elle affiche ses liens, son identification pour ainsi dire, avec l'excellence incarnée par un ou des sportifs.

Les sponsors en quelque sorte naturels sont des entreprises dont les produits manufactures touchent au sport ; pour elles, l'activité de parrainage est la poursuite logique de leur stratégie commerciale. D'autres entreprises n'ayant *a priori* pas de relation avec le monde du sport peuvent chercher à utiliser le vecteur sportif à des fins publicitaires. Couverture médiatique meilleure et moindre coût par rapport à une campagne publicitaire classique sont autant d'avantages dont tient compte l'entreprise.

Elle perçoit, en effet, la valeur de symbole que revêt son soutien financier à une équipe ; désormais, tant aux yeux des supporters que des spectateurs, elle se confondra avec l'excellence sportive. Toutefois, le risque est à la mesure du gain : l'échec de l'équipe ne peut manquer de ternir l'image de l'entreprise qui lui est si étroitement associée. La défaite est donc à proscrire car une contre performance sur le stade signifie contre productivité pour l'entreprise. Ce constat d'évidence a des incidences en matière de gestion. A partir du moment où le sport devient un support publicitaire, il doit préserver son image de vainqueur pour que l'entreprise conserve sa réputation de « gagnante ».

La régie, qui a en charge la recherche des sponsors pour le compte des clubs, verra sa tâche d'autant plus facilitée que le vecteur - au sens publicitaire du terme - aura une image positive grâce à la qualité des performances sportives.

On pressent que ce cercle vertueux peut se muer en cercle vicieux.

La régie, chargée de rechercher les sponsors, de préparer et de rédiger les contrats, d'émettre les factures, peut servir de « paratonnerre » en cas de problème touchant les relations entre le sponsor et le club.

L'image comptable des rapports entre la régie et le club peut ressembler à un antique cahier de trésorerie - selon le terme vernaculaire -, dans lequel sont récapitulés les divers produits par secteur (télévision, médias, annonceurs divers) en recettes et les avances consenties par la régie au club (en général sous forme de traites).

L'analyse des flux financiers permet de constater que, dans la plupart des cas, la régie est largement utilisée comme bailleur de fonds, le club dépensant plus que ses revenus ne le lui permettraient (il a été cité la signature de traites à 10 mois, ce qui n'est pas envisageable dans le cadre d'une gestion normale).

La régie n'est tenue que par une obligation de résultat ; à elle de capter un nombre suffisant de sponsors pour satisfaire aux conditions contractuellement prévues. Cette marge de manœuvre introduit une souplesse qui représente à la fois un atout de gestion et un risque de pratiques frauduleuses.

En matière de parrainage, la régie n'intervient souvent qu'après que les dirigeants des clubs lui ont indiqué les sponsors probables ; elle dispose par ailleurs d'un portefeuille de « parrains potentiels » auxquels elle peut faire appel en fonction des besoins. Elle reverse une somme proche des trois quarts de son chiffre d'affaire au club (une régie peut avoir plusieurs clubs, c'est le cas de la SEP qui gère actuellement dix-sept clubs de première division) et peut « gérer » des sports différents, les regroupements de sponsors sont alors faits par affinités.

Les modalités du dispositif sont fixées au préalable par la régie et transmises au club.

La régie de l'OM est BC & A pour le sponsoring, celle de Bordeaux la SEP ; il existe d'autres régies spécialisées dans la location des places.

En comptabilité, le système de la régie offre pour le club l'avantage de la simplicité : par secteur couvert, une seule ligne de produits est entrée ; ce produit est net et sans contentieux à prévoir pour le club.

Nous pouvons donc considérer que, pour beaucoup de clubs, le sponsor et la régie sont la pierre angulaire du dispositif financier. Le retrait des annonces de la part du sponsor peut fragiliser gravement le club.

Le sponsor pourra par ailleurs, directement (lorsqu'il détient une partie du capital de la SEM ou de la SOS), ou indirectement (cas des associations détenant une majorité du capital d'une SEM ou d'une SOS), influencer sur la vie du club. En effet, dans le cadre d'une structure sportive sous forme de SEM ou SOS, l'association va détenir la majorité des parts sociales ; de la sorte, l'influence d'une prise de pouvoir au sein de l'association se répercutera sur les options financières ou commerciales du club...

Une utilisation dévoyée du système de la régie est concevable ; plusieurs hypothèses peuvent être envisagées dont celles du détournement de fonds qui permettrait de créer une caisse noire pouvant servir, entre autres, à des opérations de corruption. L'organisation structurelle de la régie comporte ce risque, les coûts du « spectacle sportif » peuvent l'y entraîner.

La régie publicitaire, dont l'intérêt technique vient d'être souligné, peut présenter un certain nombre de dysfonctionnements liés au rôle d'écran qu'elle peut jouer. Un club qui a besoin d'espèces pourra utiliser des intermédiaires censés être des démarcheurs pour collecter des fonds, produits de leur prestation fictive. Ainsi un complice, commissionné par la régie, en fait sortir comptablement des sommes, sous couvert d'un travail de recherche de sponsors ; lesquelles sommes sont reversées sous forme d'espèces au club, une « commission » étant déduite au passage.

Notons qu'à l'occasion de matchs joués à l'étranger, la location de panneaux publicitaires, à l'intérieur et hors du stade, peut être dissimulée. Les fonds versés par le sponsor restent en dépôt hors de l'hexagone et constituent une caisse noire en attente d'une éventuelle utilisation.

Il apparaît par ailleurs que le système de la régie est susceptible de favoriser la prise d'une « position dominante » dans le financement publicitaire des clubs. Peut dès lors se manifester la volonté de peser sur les résultats sportifs. Ainsi la sponsorisation de plusieurs équipes au travers d'une seule régie, ou par plusieurs régies dont l'actionnariat est détenu par un seul dirigeant, s'apparente à une sorte de « holding » publicitaire.

Qui a les fonds pour monter une « opération » de cette nature va détenir les clefs du financement de la totalité des équipes de son « écurie », et aura une marge de manœuvre certaine. Il est clair que, dans une hypothèse de ce type, les flux financiers ne sont pas contrôlés. Certains errements peuvent se faire jour tels la tentative d'approcher une équipe pour influencer sur le résultat d'un match. La

contrepartie, via la régie mais au bénéfice du club, pourrait être une augmentation du « sponsoring » l'année suivante, avantage alors indétectable.

Une autre pratique consiste à avancer à une équipe, durant une période relativement longue, des fonds excédant largement la valeur que les sponsors lui reconnaissent, la mettant, de ce fait, sous l'étroite dépendance financière de la régie. Celle-ci possède alors un moyen de pression exceptionnel sur les dirigeants.

Enfin, n'est pas à exclure l'hypothèse de l'utilisation de la régie dans le cadre d'une opération de blanchiment de fonds. En effet, le coût d'une opération de sponsoring peut être couvert par un financement d'origine douteuse, -peut-être d'ailleurs totalement à l'insu des responsables de la régie et/ou des responsables sportifs.

Nous procédons dans notre analyse par cercles concentriques : nous avons examiné, dans une première partie de ce rapport, les mécanismes internes au club sportif ; nous venons de montrer les déviations pouvant être envisagées au niveau externe le plus immédiat (sponsor et régie) ; il reste donc à décrire les mécanismes à l'œuvre (ou pouvant l'être) entre club sportif et spectateur. Il est ainsi question des médias.

2.2. Les droits de retransmission TV et radio

Ces droits constituent sans doute le poste le plus important pour les clubs professionnels de renommée nationale et internationale, les autres se contentant du reversement, par les fédérations, des droits de retransmission (1).

Les contrats de retransmission couvrent en général une année. Ils sont passés entre le club ou la régie « ad hoc » (car « ciblée » sur cette seule mission) et la chaîne de TV qui assurera les retransmissions. Il devrait exister une stricte correspondance entre les sommes portées au contrat et l'écriture correspondant à l'enregistrement comptable de l'opération.

Comme pour la location de panneaux évoquée ci-dessus, les droits de retransmission TV peuvent facilement être utilisés comme une source de financement occulte, essentiellement dans le cadre des rencontres à l'étranger. En effet, les retransmissions couvrent l'ensemble des pays européens, y compris la Turquie et les républiques de l'ex-Union soviétique. Dans le cas où un droit est négocié sur place et n'est pas inclus dans une négociation globale sur la compétition européenne, il est aisé de disposer de sommes qui ne seront jamais rapatriées...

(1) La vente des droits TV de la Coupe du monde s'est négociée à environ 34 MF (contre 8 MF lors de la précédente Coupe).

Cette approche internationale ne doit pas conduire à méconnaître l'aspect local des financements. Les subventions versées par les collectivités locales aux clubs professionnels s'apparentent à un budget publicitaire ayant pour finalité la mise en valeur d'une ville ou d'une région à travers l'image de son dynamisme sportif.

2.3. Les subventions en provenance des collectivités locales

Les clubs en général, et tout particulièrement ceux qui fonctionnent sans public, ont tendance à utiliser des subventions municipales, départementales ou régionales, afin de combler leur déficit.

Il est souvent constaté une certaine imprécision dans les justifications des demandes de subventions, ainsi qu'une absence de contrôle véritable de leur utilisation.

Les collectivités locales peuvent être amenées à subventionner à fonds perdus l'activité d'un club, ces dépenses correspondant à de la publicité pour les collectivités en question. Quel est l'impact réel d'une telle opération sur l'image d'une ville et son dynamisme économique ? Aucune réponse claire ne peut être apportée faute d'analyse fiable.

Soulignons qu'une récente réponse ministérielle du 15 novembre 1993 (1) du ministre de l'intérieur précisait que toutes les subventions versées par des collectivités locales à des structures professionnelles étaient, au regard de la loi relative aux aides financières aux entreprises, réputées illégales.

On peut envisager plusieurs méthodes pour utiliser des subventions à des fins autres que celles qui sont fixées par les délibérations des collectivités locales. L'une d'elles est l'utilisation partielle d'une subvention pour travaux, en vue de financer l'achat de joueurs.

Ainsi, dans l'affaire du centre d'entraînement des Girondins de Bordeaux où le coût de construction réel des bâtiments était évalué à 35 MF, les entreprises ont facturé 15 MF de plus, soit 50 MF (somme réglée par la collectivité locale), et reversé la différence à la caisse du club (ou à des tiers ?). Cette surfacturation coïncidait avec l'achat de joueurs célèbres. Il semble que le but ait été de se donner les moyens d'accroître l'actif du club, mais rien ne prouve que d'autres détournements n'ont pas eu lieu.

Cette opération a fait intervenir les dirigeants du club, maîtres de l'ouvrage - qui ont surfacturé le montant des travaux -, et les entreprises prestataires. Les fonds ont été reversés au club sous divers artifices comptables. Souvent, les collectivités ont tendance à payer sans contrôler la réalité de la dépense ni exercer un droit de regard sur l'utilisation effective des fonds. Des relations étroites existent

(1) Cf. *J.O.* décembre 14 février 1994, p. 800.

entre les entreprises qui réalisent le travail, les municipalités pour lesquelles elles œuvrent habituellement et les clubs qu'elles sponsorisent. Les intérêts des diverses parties deviennent à la longue convergents.

Une autre manipulation, plus simple mais aussi efficace, consiste dans le vote par une collectivité d'une subvention de x MF, sans justificatif spécifique, en sachant simplement que le club a besoin de cette somme pour une ou des opérations en cours.

L'acquisition d'un siège social par le club peut être facilitée par la collectivité locale qui garantit le paiement in fine, par le biais de la facture d'honoraires de faisabilité.

Notons enfin la pratique des garanties d'emprunt qui s'apparentent en réalité à des subventions déguisées, puisqu'on cas de défaillance du club, la collectivité locale sera tenue de rembourser la dette.

L'analyse des possibles déviations au sein des structures du sport professionnel et du football en particulier suscite des interrogations sur l'ampleur des risques.

Certes, comme toute notion morale, la probité est affaire de conscience et il serait vain de se livrer à une glose psychologique. On ne peut néanmoins s'empêcher de remarquer que le contexte dans lequel évolue la pratique sportive est ambigu car il mêle valeur morale et valeur marchande.

Dès lors, les repères peuvent vaciller et le sport servir involontairement de caution à une conscience incertaine quant à la voie à suivre. L'environnement sportif est en effet placé sous le signe de l'ivresse de la victoire pour des publics enthousiastes et de la griserie du succès pour des dirigeants de club devenus de modernes « managers ». L'archaïsme du bénévolat dans le cadre associatif n'atténue pas le risque de dérive mais accentue au contraire la confusion, comme nous l'avions souligné.

Persuadés que la gestion financière du club concourt au résultat sportif autant que la performance athlétique elle-même, certains dirigeants peuvent assimiler virtuosité financière et conduite d'une action de jeu. Il existe en effet une forme de compétition entre les présidents de club.

En outre, le football (mais c'est également vrai pour d'autres sports collectifs tels que rugby ou basket) est un milieu relativement fermé avec des codes qui lui sont propres, où tout un ensemble de connaissances voire de connivences permettront de rester « entre soi ». De fait, la résolution de problèmes s'effectue « en famille » (exceptionnellement devant la justice).

Il est par contre très malaisé de mesurer l'ampleur du mal. Par son hypermédiation, la révélation d'une affaire de corruption dans le domaine sportif est, par ricochet, funeste pour le sport en obligeant à découvrir un aspect peu compatible avec ses principes.

Il apparaît ainsi que les dirigeants des instances fédérales se doivent de contrôler au mieux la situation des sphères sportives. Des témoignages résultant d'affaires judiciaires, tels que repris dans les médias, ou de celles émanant d'enquêtes menées par des journalistes d'investigation (cf. *Le Nouvel Observateur* de décembre 1993) convergent en montrant la réalité d'un phénomène inquiétant : les rapports entre sport et argent.

Trop d'opacité dans la gestion des clubs peut entraîner des dérives. Trop d'intermédiaires désireux d'approcher le sport uniquement en termes de « bonnes affaires » ne peuvent que favoriser l'af-fairisme. Trop de disparités entre les acteurs sportifs, principalement à un niveau international, peuvent augmenter les risques.

Nous touchons là plus particulièrement au problème des arbitres internationaux originaires des pays en voie de développement (1). La détresse matérielle est un puissant aiguillon pour la tentation corruptrice. Se pose ainsi le problème du professionnalisme du corps arbitral de haut niveau qui devrait être très sérieusement débattu au sein de la fédération internationale de football (mais aussi d'autres fédérations internationales).

L'internationalisation liée aux transferts et aux rencontres sportives rend nécessaire la mise en place, à ce même niveau, des moyens efficaces de contrôle de la gestion des clubs et de la réalité des flux financiers. A défaut, toute initiative locale en ce domaine sera vaine. Il faut que le pouvoir sportif édicte des règles strictes et les applique. Les carences d'un espace judiciaire international et sa lourdeur procédurale entrave les investigations en matière de délits économiques et financiers. Cette faille n'est pas ignorée des auteurs des faits délictueux et tout particulièrement des intermédiaires. La vigilance et le contrôle doivent être renforcés car les méthodes indélicates utilisées, ou pouvant l'être, sont aussi sophistiquées que celles du monde des affaires dont elles s'inspirent.

Les sanctions disciplinaires doivent enfin être prises par les dirigeants sportifs en cas de malversations avérées. Il apparaît que les décisions récentes prises par la fédération française de football dans le cadre de l'affaire OM/VA sont de nature à sensibiliser les acteurs sportifs aux différents risques.

(1) La géopolitique du sport n'est pas sans incidence sur la nature des compétitions : « De fait, de nombreuses nations en sont réduites à organiser des jeux régionaux (...), jeux asiatiques, jeux méditerranéens et jeux panaméricains (...), jeux africains (...) jeux centraméricains (...) ; la répartition spatiale des pouvoirs au sein de l'organisation mondiale des sports est encore plus inégalitaire que celle des spectacles » (p. 209 de l'ouvrage de J.-F. Bourg précité).

Les pouvoirs publics ne sauraient être indifférents aux brèches susceptibles de compromettre l'intégrité - à tous les sens du terme - du sport de haut niveau.

Ils assurent en effet la tutelle du mouvement sportif ; ils sont donc les garants de l'honorabilité des acteurs et de la régularité des compétitions. Il leur revient de fixer des limites au mercantilisme qui, à défaut de corrompre, corrode le sport. Le contrôle budgétaire doit permettre de mettre en lumière la manière dont les subventions publiques sont allouées par les collectivités locales aux clubs sportifs. Doit être également déterminante l'action des parquets pouvant saisir d'office les juridictions compétentes (tribunal de commerce ou tribunal de grande instance) en cas de déséquilibre financier flagrant dénoncé par un commissaire aux comptes.

Il n'apparaît pas anormal que l'argent ait pénétré le mouvement sportif. Un athlète de haut niveau et son encadrement technique et médical doivent pouvoir vivre de la pratique d'une activité sportive. Il est par contre indispensable, en ce domaine plus qu'en tout autre, que la transparence dans la gestion des structures soit totale, sous peine de voir se perpétuer les déviances, l'éthique s'effaçant au point de n'être qu'une caution à des pratiques douteuses, suprême effet pervers...

Il apparaît particulièrement nécessaire que chacun des acteurs du monde sportif - joueurs et dirigeants - n'oublie jamais les fondements du sport. La position du sportif face à l'argent est ici en cause. Comme le déclarait un sportif de haut niveau, Joseph-Antoine Bell (1), dans un article publié dans *Le Nouvel Observateur* de décembre 1993 : « Si les hommes n'arrivent pas à maîtriser leurs envies ce n'est pas l'argent qu'il faut accuser. C'est aux hommes de garder la tête froide, de résister à la tentation, personne ne dit que pour résister à l'adultère il faudrait supprimer les femmes... »

Il conviendrait que le sport professionnel cesse d'être pris dans les rets de la contradiction, oscillant entre :

- idéal antique, avec la nostalgie coubertiniste ;
- procédés futuristes, avec la sophistication des techniques d'entraînement et d'équipement ;
- tentations affairistes, avec l'entrée de la compétition dans le monde des affaires et celle des affaires dans le monde de la compétition ;
- inadéquation des structures de contrôle, avec les difficultés à maîtriser les mutations présentes et à venir.

(1) Gardien de but pendant une dizaine d'années d'équipes professionnelles françaises de renom, et actuellement sélectionné dans l'équipe nationale du Cameroun qualifiée pour la Coupe du monde de football 1994 aux Etats-Unis.

Nous avons pris le parti d'une étude minutieuse des mécanismes et circuits financiers. Cette description ne se borne pas à un inventaire mais a vocation à alerter sur les risques de déviance.

Prévenir la corruption conduit, en guise d'indispensable préliminaire, à écarter les préjugés empêchant de la déceler. L'approche comptable permet de faire la part du cliché et celle de la réalité ou du risque. Elle met l'accent sur les points de fragilité dont l'existence justifie pleinement une stratégie préventive, supposant une réelle volonté de garantir la transparence et de prévoir des garde-fous dans un domaine en pleine évolution.

Le sport professionnel offre un spectacle de qualité. Il transmet au spectateur des émotions. Qu'il sache en garder la vérité, qu'il ne verse pas dans l'artifice et respecte ce qui est sa raison d'être : la glorieuse incertitude.

SECTION III

Commerce international et corruption : un ensemble de mécanismes et de procédures fortement exposés

Les échanges commerciaux internationaux et les investissements à l'étranger font intervenir des mécanismes économiques, financiers et administratifs si complexes qu'envisager la lutte contre la corruption en leur sein représente un enjeu spécifique et de grande envergure.

Nombreux sont les domaines de l'activité de commerce international où l'usage de la corruption fait partie intégrante des mécanismes de fraude.

La multiplicité des opérations concourant au transfert d'une marchandise d'un pays à l'autre, l'écheveau des réglementations et des procédures, la succession d'intervenants, l'existence de secteurs sensibles à cause des intérêts en présence rendent le risque de corruption de plus en plus fort au fur et à mesure que la conquête des marchés et leur conservation sont de plus en plus difficiles à réaliser.

Parallèlement, l'exploitation des circuits commerciaux et, en conséquence financiers, par des organisations de fraude structurées au plan international à des fins essentiellement criminelles (stupéfiants, armes, contrefaçons par exemple) rend le domaine du commerce international particulièrement sensible en exposant à la fois les exportateurs et importateurs, les professionnels du transport, du financement et de l'assurance, les fonctionnaires de contrôle à bien des niveaux de la hiérarchie administrative.

Aborder le problème de la corruption dans les échanges commerciaux internationaux impose une réflexion sur la capacité d'intervention des pouvoirs publics au plan international.

La mission Bouchery relève, dans le chapitre de son rapport consacré au sujet, les initiatives prises en 1977 et 1988 par les Etats-Unis dans le cadre de la mise en œuvre de la loi dite « Foreign Corrupt Practices Act » visant à permettre la sanction par les tribunaux américains des fonctionnaires ou agents d'Etats étrangers, cette désignation incluant même les parlementaires compte tenu de l'implication possible de ceux-ci dans la négociation de marchés.

Cette approche conduit depuis lors à privilégier l'observation des risques à l'exportation et à mesurer l'impact négatif de dérives corruptrices sur l'économie des pays exportateurs.

L'adoption d'une recommandation par les Etats membres de l'OCDE le 26 mai dernier, relative à la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales, révèle une prise en compte de cette préoccupation au niveau des Etats les plus actifs dans le commerce mondial.

Pourtant, en l'espace de quatre ans, période durant laquelle s'est réuni le groupe de travail chargé d'élaborer cette recommandation, le contexte général a fortement évolué.

La Commission de Bruxelles, qui estime que la fraude communautaire entraîne une perte de 1 p. 100 à 5 p. 100 de son budget, a entamé une réflexion sur l'impact de la corruption dans le montage des grandes fraudes commerciales qui ont pour effet de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne.

De leur côté, plusieurs Etats membres ont révélé durant ces dernières années, par leurs succès en matière de lutte contre la fraude obtenus notamment par les administrations douanières, la menace croissante que font peser la corruption et les organisations criminelles multinationales dans les échanges entre pays de l'ancien bloc communiste et les pays membres.

Il apparaît donc tout aussi déterminant d'observer les courants d'importation pour apprécier le risque croissant de corruption dans les échanges mondiaux.

Les trafics de bovins et de viandes, les circuits longs mis en place sur des produits tels que les huiles végétales, le sucre, les contrefaçons, le textile ont révélé dans de nombreux cas l'existence de réseaux reposant sur la rémunération occulte d'intervenants au rang desquels figurent des fonctionnaires de certains pays membres.

Dans la mise en œuvre d'un échange commercial et de sa contrepartie financière, les opérations et procédures fortement exposées sont nombreuses.

La falsification ou la substitution de documents, la « facilitation » et « l'allégement » de certaines procédures, la délivrance complice d'autorisations indues sont à signaler parmi les pratiques les plus couramment citées.

Mais il s'agit avant tout de constatations incidentes, l'essentiel étant la démonstration, la qualification et la sanction du délit directement visé, en l'occurrence la « fraude commerciale ».

Ceci tend à prouver que, d'ores et déjà, des quantités importantes d'informations relatives à des soupçons de corruption sont détenues par les opérateurs du commerce et les administrations intervenantes. Or elles ne sont que peu ou pas exploitées (notamment dans le cadre de procédures disciplinaires) et leur traitement se cantonne le plus souvent au niveau national.

L'apparition, ces dernières années, de fraudes montées à l'échelle intercontinentale par des sociétés ou groupements de sociétés dont un petit nombre pourrait appartenir aux milieux de la criminalité organisée ou de la délinquance économique et financière internationale, met en évidence les spécificités de la corruption dans le commerce mondial :

- les enjeux financiers étant énormes, les organisateurs de grandes fraudes sont associés et structurés de la même façon que des entreprises commerciales classiques ; s'ajoute à ce mode de fonctionnement une caractéristique « Réseau » impliquant un fonctionnement cloisonné et fondé sur la spécialisation des tâches ;
- l'information utile à la détection et à la lutte est disséminée dans les pays mis à contribution pour la réalisation de chaque opération, rendant indispensable une coopération internationale pluridisciplinaire ;
- les réglementations encadrant les pratiques de commerce international et les procédures administratives suscitent de multiples tentatives corruptrices dans les pays de départ et d'arrivée des marchandises et exposent de nombreuses catégories de personnel : transporteurs, logisticiens, transitaires et commissionnaires en douane, fonctionnaires qui entretiennent des relations de partenariat étroites et personnalisées ;
- les trafics de contrebande portant sur l'ensemble des marchandises prohibées, en tout premier lieu les stupéfiants, les armes et les contrefaçons, exploitent les circuits commerciaux licites avec leurs caractéristiques les plus modernes - conteneurisation, courtage, zones franches et places « off shore » - et bénéficient ainsi de la logistique des opérations licites, ce qui entraîne le recrutement de complices sur les sites de chargement et de déchargement notamment dans les phases d'accomplissement de formalités ;
- le règlement des commissions occultes à des « partenaires » étrangers peut s'effectuer par le truchement des opérateurs commerciaux en exploitant tout particulièrement les intermédiaires implantés dans des places financières sûres et les techniques de surfacturation/sous facturation ou celles de fausses déclarations quantitatives, entre autres.

Comprendre les mécanismes de corruption, déceler les zones de risques majeurs suppose une analyse à la fois en termes de secteurs, d'acteurs et de procédures, offrant une vision synoptique des mécanismes touchant au commerce international.

Seuls des recoupements, des rapprochements (dans l'espace et dans le temps) peuvent permettre d'appréhender le fait corruptif, d'autant plus difficilement détectable que le processus est éclaté et ses phases discrètes à tous les sens du terme. L'analyse étant inséparable de la recherche de solutions, il convient d'examiner :

1. Le rôle des opérateurs et leurs connexions fonctionnelles permettant des transferts financiers illicites ;
2. Les secteurs de marchés sensibles tant du fait des avantages financiers liés à certains types d'opérations qu'en raison des réglementations restrictives qui suscitent des détournements de procédures ;
3. Les aspects documentaires déterminants pour la conduite d'un échange commercial et les multiples menaces qui pèsent sur la sincérité et la fiabilité des actes réalisés à partir de ces documents ;
4. L'importance considérable des sites portuaires et aéroportuaires et les nouveaux défis liés à leur modernisation et à leur mise en concurrence.

1. Le rôle des opérateurs et leurs relations fonctionnelles

Alors que les circuits financiers traditionnellement utilisés par les opérateurs du commerce international le sont désormais également par des organisations de fraude très structurées, les professions connaissent un double mouvement de modernisation et de repli sur des pratiques protectionnistes et clientélares.

Deux phénomènes méritent l'attention :

1. L'intervention de plus en plus marquée dans les pays étrangers des autorités en charge des plates-formes de fret - parmi lesquelles au tout premier plan les autorités portuaires - pour prospecter de nouvelles clientèles et apporter dans certains cas un savoir-faire technique.
2. Les coutumes professionnelles spécifiques des milieux du commerce international qui contribuent à constituer et à conforter des réseaux de partenaires solides, durables, fermés sur eux-mêmes.

La chaîne de traitement d'une opération commerciale s'est compliquée de manière irréversible durant ces dernières années afin de tirer un profit optimal du phénomène de mondialisation des échanges.

La relation classique et directe « exportateur/importateur » s'est étoffée avec l'apparition et le développement d'intermédiaires nombreux dont la fonction n'oblige pas ceux-ci - bien au contraire - à être implantés dans le pays producteur ou dans le pays destinataire. Parmi ces intermédiaires, citons deux acteurs essentiels qui interviennent sur des marchés spécialisés parfois sensibles : les courtiers et les facturiers.

La menace de corruption pesant sur les professionnels du commerce international peut être analysée au travers d'une distinction entre deux catégories d'opérateurs privés :

1. Les opérateurs du commerce ;
2. Les opérateurs de la « chaîne logistique » (transporteurs ; transitaires, aconiers, manutentionnaires, assureurs...).

Les besoins de passe-droit et donc la corruption apparaissent à plusieurs niveaux :

- dans la mise en œuvre de la chaîne documentaire ;
- dans l'accompagnement et la mise en sécurité d'une cargaison ;
- dans la relation entre professionnels du dédouanement et autorités de contrôle (douanes, police, services vétérinaires et phytosanitaires...).

1.1. *Les opérateurs du commerce*

Le montage d'une opération commerciale illicite conduit ses organisateurs à apprécier :

- les incertitudes et les faiblesses des divers dispositifs de contrôle ;
- les couvertures possibles de l'opération destinées à lui donner un aspect licite.

Au départ de la marchandise, la création de documents d'exportation au rang desquels les « licences d'exportation » et les « certificats d'origine » peut être entachée de fraude par le biais de la rémunération des autorités chargées de leur émission.

Il n'est que d'observer les pratiques qui prévalent en matière de politique du commerce extérieur de certains pays asiatiques ou africains pour lesquels l'Europe est un débouché commercial essentiel.

Pour contourner les règles restrictives d'un contingentement tarifaire prévues pour certains produits importés par les pays de l'Union européenne, les sociétés importatrices peuvent se livrer à des manœuvres frauduleuses pour fabriquer une « couverture préalable » à l'arrivée de la marchandise. Des cas connus de fraudes sur les textiles ont révélé de nombreux documents faux ou falsifiés obtenus grâce à la rémunération occulte des représentants des pouvoirs publics des pays exportateurs.

Il est légitime de considérer que l'initiative corruptrice peut être prise par les sociétés importatrices dans des domaines d'activité touchant à la grande distribution de produits courants, au rang desquels nous citerons les textiles et les produits agro-alimentaires.

On observe que la relation importateur-exportateur, qui pouvait apparaître comme simple puisqu'associant directement les deux partenaires, peut en fait donner matière à tractations douteuses. Le

risque de déviance ne peut que s'accroître dans des schémas plus sophistiqués faisant apparaître les « brokers » ou courtiers, véritables intermédiaires logistiques, engagés directement dans le montage commercial. Ils permettent la dissociation des intervenants de bout de chaîne et s'occupent ainsi de dégager les sommes destinées à la rémunération illicite des fonctionnaires.

Les manipulations exercées sur les factures et autres documents à caractère financier impliquent les mêmes intervenants, principalement concernés par le transfert financier servant de contrepartie à l'opération commerciale. Les places de Hong Kong et Singapour sont réputées à ce titre.

Dépassant l'aspect purement financier et se situant à la charnière de l'aspect commerce et de l'aspect logistique existent des possibilités de corruption ; toutefois l'initiative de celle-ci appartient, là encore, aux opérateurs commerciaux.

Trois pratiques courantes seront décrites ici parce que représentatives des capacités de nuisance découlant d'une forte complicité professionnelle entre opérateurs commerciaux et opérateurs logistiques ; elles consistent à jouer sur la date d'établissement- du connaissement par rapport à la date effective du chargement, en procédant :

- soit par le postdatage du connaissement au regard de la date effective de départ du navire :
 - le postdatage du connaissement est destiné à raccourcir la durée apparente du transport dans le but de frauder sur les polices d'assurances flottantes ;
- soit par la remise du connaissement « on board » alors que les marchandises sont encore à quai ou chargées sur un navire ayant différé son départ :
 - interviennent dans ce processus illicite le chargeur et le transporteur maritime, le premier exigeant du second la remise du connaissement « on board » alors que celui-ci n'est pas exigible. Considérée il y a peu comme exceptionnelle, cette pratique semble devenir fréquente sous la pression des enjeux concurrentiels, notamment au niveau des transactions sur le fret export ;
- soit par une entente entre transporteur et chargeur en vue de livrer la marchandise sur un navire autre que le bâtiment initialement prévu.

Cette manœuvre frauduleuse présente de nombreux risques corruptifs. Différer un chargement, et donc effectuer l'opération sur un autre navire que celui préalablement désigné sur document, permet d'atteindre l'un des deux objectifs suivants :

- obtention d'avantages financiers supérieurs à ceux normalement attribués en jouant sur les dates de valeur : c'est le cas notamment en matière d'exportation de produits de la PAC ;
- détournement d'une cargaison en suscitant le refus du destinataire de recevoir hors délai la marchandise prévue au contrat et en organisant l'écoulement de celle-ci sur le marché intérieur. « L'incitation » du destinataire peut, au surplus, faire l'objet d'un montage corruptif.

Une entente entre trois opérateurs (chargeur - transporteur - transitaire) peut être conclue dans le but d'organiser la disparition en fin de chaîne de conteneurs et de la faire passer pour la conséquence d'un vol. Le schéma vaut particulièrement dans les montages d'importations de produits prohibés acheminés sous couvert d'une opération commerciale aux apparences licites.

1.2. *Les opérateurs de la chaîne logistique*

Leur fonction stratégique peut en faire une cible privilégiée pour les corrupteurs.

Deux corporations ont un rôle déterminant à quai et dans les opérations de sortie du port : les aconiers et les transitaires.

Dans le traitement d'une marchandise conteneurisée, la responsabilité du chargement est transmise d'un opérateur à l'autre par l'intermédiaire du contrôle contradictoire des scellés. Or, la réalité est, aux yeux mêmes de certains professionnels, plus nuancée. Cette procédure contradictoire est fréquemment éludée, notamment dans la relation transporteur/aconier.

La destruction de scellés pour accéder à un chargement est d'une grande facilité et s'opère d'autant plus librement qu'une reconstitution de scellés identiques ne pose pas de réel problème. Il est de notoriété publique que l'on peut acheter le positionnement d'un conteneur sur un quai.

Les aconiers et transitaires ou leurs mandataires peuvent ainsi être impliqués, contre versement de rémunérations occultes, dans le détournement de quantités importantes de fret. La Compagnie générale maritime estime à 8 millions de francs, la valeur des marchandises disparues en l'espace de 6 mois dans le courant de l'année 1993 et constate que peu de plaintes ont été déposées.

Ces aconiers ont la maîtrise de l'ensemble des dockers du port. Ils sont obligatoirement informés de toute opération de manipulation d'un conteneur dans le port, tant dans les rapports entre opéra-

leurs portuaires que dans les contacts entre ceux-ci et corps de contrôle, notamment douanes et services vétérinaires et phytosanitaires (1).

L'aconier joue donc un rôle central dans le recrutement des manutentionnaires, la mise en contact des corporations et la supervision des opérations, tout en n'étant pas directement impliqué dans la réalisation de celles présentant les plus grands risques.

2. Les marchés sensibles

La mondialisation des échanges, l'extrême complexité des réglementations internationales et communautaires encadrant les échanges commerciaux, l'émergence d'organisations criminelles dans l'activité de commerce international sont des facteurs de vulnérabilité affectant les marchés de nombreux produits et fragilisant les corps de contrôle.

Il a été longtemps considéré que les paiements illicites concernaient avant tout l'exportation et les trafics illicites fondamentaux au rang desquels il convient de citer les trafics de stupéfiants, d'armes, de matériaux nucléaires, de contrefaçons et de cigarettes.

Or les malversations changent d'échelle en ne se limitant pas aux trafics de contrebande. Il apparaît aujourd'hui clairement que la criminalité organisée, disposant de compétences pluridisciplinaires et d'une implantation en réseaux internationaux, développe son activité sur le terrain des échanges de produits licites.

Cette évolution récente, révélée durant les cinq dernières années par des enquêtes d'envergure, oblige à considérer ce phénomène comme durable et susceptible de menacer gravement l'équilibre commercial de certains marchés.

Les réglementations du commerce international peuvent être caractérisées principalement de la façon suivante :

- leur élaboration donne lieu à des interventions lobbyistes puissantes et offre matière à d'âpres négociations ;
- leur application appelle fréquemment l'élaboration de procédures administratives adaptées et négociées entre opérateurs du secteur concerné et administrations compétentes ;
- le contrôle de leur application s'avère difficile et expose les fonctionnaires qui en sont chargés à de multiples écueils au nombre desquels la tentative de corruption.

(1) L'affaire de contrebande de cigarettes découverte par l'administration des douanes à Marseille en 1988 dans laquelle était impliqué Michèle Zaza, chef d'une branche de Cosa Nostra indique parfaitement l'interdépendance logique des faits de fraude :

- soustraction et substitution de marchandises sous douane, fortement taxées et expédiées sous un régime suspensif ;
- faux et usage de faux ;
- contrefaçon du sceau de l'Etat et faits de corruption et de complicité.

La menace corruptrice est à la mesure de l'importance des intérêts financiers.

De plus l'entrée en vigueur du grand marché intérieur facilite les montages frauduleux se déployant dans plusieurs pays membres.

A titre d'exemple, le régime douanier du transit communautaire, régime parmi les plus exposés aux manœuvres de corruption comme le démontrent de nombreuses affaires récentes dans la plupart des pays de l'union européenne, permet une grande souplesse dans le transport et le choix des points de franchissement des frontières.

L'achat par corruption d'un cachet, apposé par un fonctionnaire et authentifiant une opération de sortie de la communauté pour un chargement restant sur le territoire, est une opération hautement rentable au regard des gains escomptés.

Outre les multiples filières de contrebande de plus en plus sophistiquées, deux grandes catégories d'intérêts à la fraude cristallisent la plus grande part de la menace corruptrice :

- les avantages financiers liés à l'application de la politique agricole commune ;
- les droits anti-dumping.

2.1. Secteur agro-alimentaire et politique agricole commune

L'ancienneté des mécanismes de la politique agricole commune, la forte spécialisation des professionnels et la montée en puissance de la criminalité organisée dans ce domaine d'activité rendent le secteur agro-alimentaire très perméable aux tentatives de détournement de procédures à des fins essentiellement délictuelles et parfois même criminelles.

Plusieurs remarques s'imposent d'emblée à propos de cette sensibilité particulière :

- la pratique du commerce international de l'agro-alimentaire, qui est des plus anciennes, a créé des liens entre les anciennes colonies (devenues pays en développement ou nouvellement développés) et les pays européens, ce, par une multitude d'instruments commerciaux et grâce à des réseaux de professionnels historiques et traditionnellement qualifiés de très sûrs ;
- une partie des pays producteurs sont aussi fournisseurs de stupéfiants et autres produits de contrebande ;
- la tradition corruptrice imprègne fortement certains pays intervenants ainsi que la vie portuaire et aéroportuaire ;
- les produits faisant l'objet des fraudes les plus nombreuses et coûteuses pour les budgets de l'Union européenne et des Etats membres s'inscrivent dans des marchés très fluctuants et aux cours très sensibles ;

- indices d'une logique frauduleuse répandue, les pratiques consistant à « jouer » sur les quantités, les dates, l'origine, l'espèce, la nature même d'une partie de la cargaison, permettent de dégager des profits considérables par le biais d'une surfacturation ou de la production d'un document falsifié visé par un service de l'Etat.

2.1.1. Des produits très exposés

Le nombre d'opérations d'import/export réalisées sur un même site rend la relation privé/public fragile, modulable à l'infini et favorise le développement de complicités.

Parmi les secteurs exposés en raison de leurs caractéristiques commerciales, citons le sucre, les viandes, les huiles et les céréales.

L'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, comme pays de première entrée dans la Communauté et comme pays de sortie privilégiés vers les pays tiers, la France entre autres comme pays de transit, peuvent ensemble être impliqués dans un schéma corruptif de fraude commerciale.

Au début des années 90, les trafics permanents d'animaux vivants ayant pour origine les pays d'Europe centrale et orientale (Pologne, républiques tchèque et slovaque, Roumanie) vers la Communauté ont pu donner lieu à des substitutions de bêtes, à de fausses réexportations vers le Maghreb et l'Afrique noire, sous couvert de titres de transit visés grâce à des cachets faux ou achetés et par des complicités au sein des professions du contrôle sanitaire.

Le cumul à grande échelle de vacations administratives et de vacations libérales a été constaté aux frontières de l'Est entre 1991 et 1993 indiquant clairement la perception de taxations illicites. Ces taxations sont, en règle générale, facturées à l'importateur par l'intermédiaire du transitaire, véritable cheville ouvrière de l'accompagnement logistique d'une marchandise au moment de l'accomplissement des formalités et des contrôles. Se pose ici le problème de l'intervention de vacataires exerçant par ailleurs en secteur libéral.

Concussion et corruption sont des instruments utilisés de pair ou séparément dans le cadre de filières commerciales bien établies qui connaissent des flux importants créant parfois des files d'attente.

Dans le domaine des fruits et légumes, les enjeux sont aussi considérables compte tenu de la particulière fragilité des produits, du cadrage réglementaire très étoffé et de la multiplicité des sources d'approvisionnement.

En l'occurrence, tout contribue dans ce domaine à distancier de manière structurelle, d'une part les opérations de commerce et de logistique, d'autre part les opérations de contrôle exercées par les autorités compétentes.

Les denrées périssables font l'objet d'aménagements de procédures simplifiées mettant en relation quelques opérateurs spécialisés par site (une dizaine environ à Marseille) et les représentants habilités de l'administration.

Chaque arrivée de navire donne lieu à déclaration préalable à la douane qui déclenche la décision de contrôle ou de non-contrôle.

Compte tenu des spécificités de ces opérations, il est facile d'imaginer leur degré de sensibilité à la corruption.

2.1.2. Un contexte très évolutif

En fait, le suivi documentaire des différentes phases du dédouanement, jusqu'à la mise à disposition de la cargaison, s'avère primordial et sert d'instrument privilégié de mesure des risques.

Ceux qui l'exercent sont donc exposés de façon permanente.

En matière de produits agricoles, un mécanisme extrêmement sensible mérite une attention toute particulière : c'est celui du suivi des contingents.

Les dépassements de contingents, le non-acquittement à temps des droits et taxes sont autant de malversations amenant leurs auteurs à chercher à se concilier la bienveillance des autorités assurant les contrôles de l'applicabilité des documents produits après réalisation de l'opération. Fonctionnaires concernés et personnels privés portuaires sont confrontés à des situations potentiellement corruptrices.

A l'exportation, les produits de la PAC bénéficiant de restitutions font l'objet d'opérations de fraudes de grande ampleur organisées à l'échelle de la communauté dans un but de délinquance financière.

En cinq ans, le phénomène s'est accru de façon notable, particulièrement dans les pays méditerranéens de la communauté et en relation avec les pays d'Europe de l'Est.

Des organisations criminelles basées dans les anciens pays communistes et connectées à des réseaux préexistants en Suisse, Italie, Autriche et Allemagne se sont notamment développées grâce à la pratique du détournement des subventions communautaires.

L'observation et l'analyse de ces phénomènes récents obligent donc à considérer de façon globale, la délinquance économique et financière organisée.

Corruption et blanchiment d'argent s'inscrivent dans des schémas criminels de fraude exploitant les failles et les faiblesses des procédures du commerce international, surtout lorsque celui-ci est encouragé et soutenu comme c'est le cas sur les marchés agricoles.

Phénomènes distincts, corruption et blanchiment se complètent pour concourir à la commission de la fraude visant à l'obtention de profits illicites et au recyclage dans les circuits licites.

En fait les mécanismes du commerce agro-alimentaire et la délinquance économique qui en découle révèlent l'imbrication croissante des délits Financiers.

L'intervention du FEOGA (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole), les règles propres à la gestion des aides et à la recherche des infractions liées impliquant de nombreux services nationaux constituent une longue suite d'écrans susceptibles de favoriser l'apparition de réseaux organisés transnationaux.

En fait, tout nouveau terrain propice à l'émergence de fraudes nouvelles peut favoriser des pratiques corruptrices qui sont adaptées à la nature des mécanismes en cause.

2.2. Droits anti-dumping

Les avantages qui peuvent être retirés de fausses déclarations ont toujours suscité des courants de fraude qui appartiennent au domaine des infractions dont les administrations de contrôle, et notamment les douanes, ont classiquement à connaître.

La période récente tout en héritant de ce schéma traditionnel, voit apparaître d'autres pratiques qui impliquent davantage les procédures situées en amont du courant d'échanges (autorisations préalables, mise en place de procédures...). Elles s'apparentent à des démarches de lobbying entreprises par des groupes industriels, souvent multinationaux, soucieux de définir pour leurs courants d'échange la formule optimale en matière d'acquittement des droits.

Le contexte de certains marchés très marqués par le dumping fait que ces opérations préalables sont actuellement plus sensibles qu'auparavant. L'irruption de la corruption dans le fonctionnement des mesures anti-dumping pourrait être à l'avenir l'un des aspects les plus opaques du commerce international.

Réglementations anti-dumping, application de ces mesures, contrôle du respect de celles-ci et prises de décision sont influencées, - fût-ce pour un même domaine -, par des négociations à la fois délicates et fréquentes.

Deux niveaux distincts peuvent être ici évoqués :

1. L'exécution des contrôles à l'entrée d'une marchandise encadrée par une mesure anti-dumping sur le territoire de la communauté : compte tenu du caractère extrêmement fin des normes qui portent sur un produit spécifique, décrit de façon détaillée et se distinguant techniquement de produits proches appartenant à la même catégorie, il est aisé d'avoir recours à de fausses déclarations d'espèce ou bien d'origine.

Ces deux subterfuges contribuent à faire échapper l'importation aux rigueurs de la mesure, soit en désignant le produit sous une espèce non requise par la réglementation restrictive, soit en lui attribuant une origine autre que celle qui fait l'objet de ladite mesure.

2. La négociation d'un accord ou la mise en contact de l'Administration (constatant le non respect des accords) et de l'importateur du produit en cause : un troisième intervenant, le service de la Commission de l'Union européenne, chargé du suivi de l'application de la réglementation, peut être lui aussi impliqué.

L'importance des intérêts en jeu, en termes de protection des débouchés des fabricants communautaires, permet de pressentir aisément les menaces qui pèsent sur l'application de ces accords anti-dumping.

2.3. Contexte global des marchés sensibles

Le rapport de la commission Bouchery décrit longuement les risques à l'exportation et indique que de plus en plus de marchés sont concernés.

Les nécessités d'implantation dans certains pays conduisent de plus en plus souvent les sociétés exportatrices à accepter, voire à tirer parti d'un contexte favorable à la corruption.

A l'importation, ce sont les acteurs nationaux qui sont exposés à divers titres : corruption passive, mais aussi active, notamment dans le cadre des réseaux de la grande distribution.

L'exemple du marché mondial des contrefaçons particulièrement sensible pour la France, du fait que 70 p. 100 de celles-ci concernent des marques nationales, démontre l'emprise des organisations de fraude transnationales sur ces circuits.

Ayant pour origine l'Asie du Sud-Est ou l'Amérique latine mais aussi l'Italie, l'Espagne et la Turquie, la contrefaçon est un domaine privilégié des organisations dont l'une des finalités est le recyclage d'argent d'origine criminelle.

Les intérêts en jeu sont énormes en raison de la grande différence de prix du marché du produit contrefait et du produit de contrefaçon.

Textiles, médicaments, pièces détachées, parfum sont, entre autres, l'objet de circuits commerciaux fortement structurés, cloisonnés où la force du réseau est à la mesure de l'intérêt financier illicite qu'y trouvent la plupart des partenaires.

Le grand marché intérieur favorise, bien entendu, la mise en relation d'intervenants de plusieurs pays dans la chaîne « criminelle » et rend plus difficile encore la détection de phénomènes de corruption sur lesquels des informations utiles sont éparses et bien souvent inaccessibles sur le territoire national.

De plus en plus, corruption, délits financiers multiples, transferts internationaux illicites de capitaux apparaissent liés et s'insèrent dans l'activité multiforme du commerce mondial, terrain particulièrement favorable à l'implantation de structures organisées de fraude.

3. Les aspects documentaires du mécanisme corruptif

La modernisation des procédures découlant de l'accroissement des échanges commerciaux internationaux, la montée en puissance de la criminalité organisée, la nécessité de faire ressembler le plus possible le délit économique transnational à une opération totalement licite rendent fragiles procédures et instruments documentaires.

Un échange commercial entre deux pays nécessite l'élaboration de plusieurs dizaines de documents qui servent de relais entre les multiples phases de l'opération, et, partant, de preuves de sa réalité et d'attestation de sa régularité.

Le principe est donc bien la transmission de documents représentatifs d'une cargaison avec contrôle par le récepteur (procédure « contradictoire »).

La réalité est plus nuancée, avec une difficulté croissante pour les opérateurs à exercer leur mission en toute clarté. En effet, en cas d'opération illicite, le transfert de la responsabilité d'une cargaison entre partenaires peut être effectué en complicité par le moyen de la corruption.

Afin de mieux percevoir les faiblesses de ces mécanismes lourds il convient de fonder l'analyse sur une différenciation des documents en examinant à la fois leur nature, leur portée juridique et les modes de détournement ou d'exploitation illicite auxquels ils sont exposés.

Trois grandes familles de documents vont encadrer la transaction commerciale, du passage de la commande jusqu'à réception par son destinataire :

- les fondements de la transaction ;
- les outils logistiques ;
- les instruments de validation.

3.1. Les fondements de la transaction

Il s'agit là des documents préparatoires, préalables à la réalisation de l'opération, répondant aux besoins de contractualisation entre opérateurs finaux (exportateur-importateur), et autorisant l'opération lorsqu'il existe des réglementations restrictives ou d'intérêt public,

Parmi eux, citons les documents constitutifs de la commande et l'engagement du fournisseur, les licences d'exportation, certificats de qualité et d'origine, le dossier d'ouverture du crédit documentaire et celui de couverture des risques.

C'est sur l'établissement des certificats d'origine et de qualité et sur les licences d'exportation que pèse la plus forte menace de corruption. Des cas concrets existent d'obtention frauduleuse de ces documents dans certains pays asiatiques (Sud-est, Chine...) spécialisés dans l'électronique grand public et le textile soumis à contingents tarifaires.

L'enjeu est à chaque opération considérable en raison des écarts importants de droits à acquitter dans la Communauté européenne, selon les pays producteurs, et des restrictions quantitatives imposées au titre des contingents communautaires.

Le détournement d'origine représente des gains énormes pour les organisateurs de telles fraudes.

Sont également intéressés par ces pratiques les pays producteurs, dont le souci est de favoriser les plus larges exportations possibles sur des fabrications pour lesquelles ils sont devenus très compétitifs, et les importateurs, dont l'objectif est de s'assurer la plus grande marge bénéficiaire possible.

L'achat frauduleux de certificats d'origine auprès des autorités compétentes du pays d'exportation peut être aussi bien le fait du futur distributeur que d'une société intermédiaire installée dans un pays tiers à l'échange et qui se charge de gérer les opérations hors du circuit physique de la marchandise. Dans le second cas, ce sont les courtiers et les sociétés de facturation qui assument le rôle moteur. Quelques places particulièrement actives dans ce domaine méritent d'être citées : Singapour, Hong Kong et Genève.

Les licences d'exportation, qui impliquent elles aussi l'intervention des ministères du commerce extérieur et des chambres nationales du commerce, ont pour objet la gestion des quotas par destination. Elles représentent un levier essentiel de la politique exportatrice.

Pour les pays d'importation, c'est le rapprochement entre la licence d'exportation et le certificat d'origine qui peut donner une indication quant aux conditions dans lesquelles ont été établies ces pièces définissant le cadre général de l'échange.

Une part importante de l'information utile est détenue par les sociétés écrans, de courtage ou autres; basées dans des pays où ne se traite que la partie documentaire et financière de l'opération.

Les cachets apposés sur ces documents peuvent être faux ou vrais non valides car ne représentant pas la réalité de l'opération. Les séries d'enregistrement portées sur ces documents sont elles aussi sujettes à caution.

3.2. Les outils logistiques

Il s'agit là d'un vaste ensemble documentaire comprenant principalement :

- les pièces relatives au transport : connaissements, manifestes ;
- les contrats liant chargeurs, transporteurs, aconiers et sociétés de manutention, armateurs ;
- les documents établis par les cosignataires et agents maritimes ;

Le manifeste maritime et le connaissement figurent parmi les pièces passant entre les mains de multiples responsables, avec les risques s'attachant à toute dilution de responsabilités. Ainsi les opérateurs du transport, les professionnels portuaires ou aéroportuaires sont chargés des formalités intermédiaires entre le transport proprement dit et le dédouanement.

La fragilité du document repose essentiellement sur la facilité avec laquelle il peut être remplacé par un autre ou voir son contenu modifié ou falsifié.

Ce cas se présente notamment dans le commerce de produits de la PAC.

Il implique logiquement le transporteur, commandant du navire ou membre de l'équipage.

L'homme clef de ces manipulations frauduleuses est à bord du navire marchand : capitaine, marin.

A l'arrivée, les administrations de contrôle se retrouveront donc en possession d'un manifeste ne représentant pas la réalité de la cargaison.

Le manifeste et le connaissement d'origine et ceux qui seront remis aux autorités compétentes peuvent donc différer de façon substantielle au niveau de :

- la désignation du destinataire réel ;
- la nature de la marchandise ou d'une partie de celle-ci dans le cas dominant du groupage ;
- les caractéristiques de la cargaison : quantités, type de produit ;
- le numéro du conteneur (maquillage).

Plusieurs modifications ou substitutions successives peuvent donc intervenir au cours du cheminement de la marchandise. Ces pratiques laissent entrevoir l'existence de réseaux dont l'ampleur peut être ignorée par ceux-là mêmes qui en font partie. Tel est le cas dans les domaines qui commencent à être investis par les organisations criminelles, y compris mafieuses. Les trafics mondiaux de stupéfiants, de cigarettes, d'armes sont vraisemblablement couverts par des manœuvres de cet ordre.

Pour ce qui concerne les manipulations documentaires opérées par les chargeurs, transporteurs et aconiers, l'intérêt est purement d'ordre financier. Il s'agit là de pratiques destinées à masquer le calendrier réel des opérations et qui aboutissent à une inexactitude des déclarations relatives à l'embarquement ou à la date effective de départ du navire.

Elles se rencontrent fréquemment en matière de fraudes « politique agricole commune ».

Il s'agit de bénéficier des avantages financiers les plus élevés et donc de :

- faire référence à une fausse date de valeur du jour du produit en procédant à la création d'un connaissement délivré et négocié avant l'arrivée du navire ;
- jouer sur les polices d'assurance flottantes en antidatant un connaissement qui ne sera négocié qu'après l'arrivée et le chargement effectif.

Un troisième cas de contrat faussé consiste, pour un navire en attente d'une cargaison, à constater la non disponibilité de la marchandise à l'embarquement aux dates convenues au contrat et à partir sans elle.

Une entente entre chargeur et armateur fréteur peut ainsi conduire à un détournement des fonds en abusant éventuellement un destinataire mal informé.

Ce mécanisme est, bien entendu, à rapprocher de la mise à la consommation, sur le territoire du pays exportateur, d'une marchandise prétendument exportée.

Enfin, il convient de noter que l'intérêt peut être autre que financier lorsque la motivation de la fraude est l'acheminement d'une marchandise prohibée sous couvert d'une opération licite.

En ce qui concerne les documents impliquant armateurs et agents maritimes le personnage central du dispositif délictuel est l'agent maritime, chargé au sein de la chaîne d'assurer la collecte et le renvoi des sommes dues dans le monde entier.

Les circuits sont très complexes et difficiles à contrôler. Les banques elles-mêmes peuvent pâtir d'un déficit d'informations concernant les opérations qu'elles traitent pour le compte de leurs clients.

L'armement des navires se prête lui aussi à des manœuvres corruptrices qui sont loin d'être modestes, tout particulièrement grâce au développement de la pratique du « tramp » et des ententes entre armateurs.

Le rôle joué par les flottes d'Europe de l'Est a entraîné l'allongement des circuits financiers ayant partie liée avec des locations successives de navires marchands.

Le principe est le suivant :

Un agent maritime loue des bateaux d'Europe de l'Est et reloue ces mêmes bateaux à des chargeurs en dégageant une forte marge. En contrepartie, il verse des commissions illicites sur un compte étranger, bien souvent suisse, au directeur de la compagnie d'armement initiale.

Cette technique permet, de plus, de travailler sur des lignes au fret extrêmement sensible et de créer des écrans par l'intermédiaire des locations multiples.

Elle facilite enfin l'émergence sur le marché du fret de courtiers spécialisés qui forment un écran supplémentaire entre opérateurs de la même façon que sur un marché de marchandises.

3.3. Les instruments de validation

Seuls deux instruments documentaires seront examinés ici en raison de leur intérêt particulier et parce qu'ils révèlent des mécanismes corruptifs potentiels identifiables dans la plupart des situations d'officialisation des opérations commerciales dans les pays de destination.

Il s'agit de la licence d'importation et du titre de transit.

La licence d'importation est l'instrument de mesure des quantités admises sur un territoire au titre des contingents portant sur un produit et un pays d'origine.

Les contingents communautaires font l'objet de procédures d'affectation à chaque pays membre négociées l'année précédente et réadaptées en cours et en fin d'année d'exploitation.

Une faille dans le dispositif de contrôle européen de ces contingents peut avoir des conséquences graves sur le marché d'un produit.

Les fausses déclarations d'origine impliquant l'utilisation de faux documents (certificats d'origine) sont elles-mêmes l'objet de manœuvres corruptrices et entrent dans un même schéma de tentative de contournement des règles que les manipulations frauduleuses de licences : détournement des règles de délivrance de ces licences, imputations non représentatives de la réalité de l'opération, distorsions entre licence d'exportation, licence d'importation et certificat d'origine.

Le titre de transit, enfin, est l'instrument privilégié de la fraude organisée internationalement. Sa manipulation à des fins frauduleuses requiert des complicités nombreuses, jusque dans les administrations de contrôle.

Ce document sert de relais entre administrations douanières des pays de la Communauté traversés et accompagne une cargaison jusqu'à ce que celle-ci reçoive un autre statut douanier.

Falsification, substitutions de titres, modifications du contenu de certaines rubriques, apposition de visas faux ou obtenus illégalement, par le biais de la corruption de fonctionnaires notamment, sont à signaler au rang des risques majeurs.

L'usage de tels titres de transit permet entre autres de masquer la véritable destination de la marchandise, d'obtenir des avantages financiers attribués aux opérateurs effectuant des exportations vers des pays tiers.

L'implication d'organisations criminelles dans de telles opérations a pu être démontrée au cours des années précédentes.

Le risque de détournement de cette procédure techniquement complexe s'accroît actuellement avec l'émergence de nouvelles formes organisées et fortement ramifiées de délinquance économique internationale.

4. L'importance déterminante des sites

La nécessité de mettre en conformité apparente les trois statuts - physique, documentaire et douanier - d'une marchandise conduit les organisations de fraude à exploiter de manière optimale la concentration professionnelle existant sur les sites portuaires, aéroportuaires et routiers.

Le développement de la conteneurisation du fret, la modernisation du traitement au sol, l'informatisation des procédures concourent à accroître l'opacité traditionnelle d'un échange commercial intercontinental et à rendre particulièrement sensible la relation entre professions du commerce et pouvoirs publics chargés d'exercer leurs missions d'assistance au commerce, de contrôle et de répression.

L'accélération du phénomène concurrentiel entre « plates-formes » depuis quatre à cinq ans contribue, d'une certaine manière, à accentuer les risques de délits financiers parmi lesquels la corruption et le trafic d'influence prennent une place prépondérante.

Les corporations traditionnellement implantées depuis des dizaines d'années et durement secouées par la concurrence étrangère et des conflits sociaux durs ne parviennent plus à maîtriser totalement l'activité de leurs secteurs, convoitée par de nouvelles formes d'organisations. Sociétés d'import/export, transporteurs multimodaux, intermédiaires d'armateurs étrangers « sensibles » sont

conduits, par une sorte de « pression affairiste », à s'affranchir de certaines règles propres à l'exercice de leur profession, ce qui peut avoir des incidences sur la répartition des responsabilités (entrepositaires, transitaires, aconiers).

A titre d'exemple, un chargeur tend de plus en plus à obtenir du transporteur la remise d'un connaissement « on board » alors que les marchandises sont encore à quai, créant ainsi un risque supplémentaire de fraude « librement consenti » par les partenaires.

De même la gestion du parc conteneur sur un terminal fret est exercée de connivence entre aconiers et armateurs, au titre d'une longue histoire commune.

Il apparaît donc que toute rationalisation de l'activité de fret encouragée par des Financements multiples (Région, Etat, Union européenne) se conjuguera nécessairement avec les pratiques anciennes fondées sur la connivence, l'arrangement, les « ententes » et « conférences » particulièrement fortes dans les ports méditerranéens.

La modernisation des sites accroît donc les risques de corruption.

Toutes les plates-formes de fret françaises, sous la pression de la concurrence communautaire, sont confrontées à une conjoncture caractérisée par :

- une forte modernisation de leurs installations ;
- une spécialisation renforcée des terminaux de fret ;
- un développement des activités tertiaires concentrées (en un même lieu).

4.1. La modernisation des installations

Le Parlement européen justifie l'aide financière aux ports de la Communauté en insistant sur le fait qu'un port est à la fois un site de service public et un site d'activité commerciale (rapport de la direction générale pour la recherche - politique européenne des ports maritimes - juillet 1993).

Tout en mesurant les fortes disparités en matière de statuts institutionnels et légaux, il insiste sur le rôle similaire des autorités portuaires dans l'ensemble des Etats membres.

Sa politique de financement des transformations structurelles ne prend donc pas en considération le degré de maîtrise des autorités portuaires sur l'ensemble des activités du site. Pourtant l'orientation générale des ports vers une plus grande liberté laissée aux entreprises privées allant jusqu'à la privatisation de zones telles que des terminaux portuaires, concourt à rendre opaque l'activité de ceux-ci, y compris aux yeux de l'autorité « port autonome ».

L'exemple marseillais du tout nouveau terminal « fruits et légumes » est là pour l'attester.

Cette évolution complique la relation entre opérateurs privés et pouvoirs publics et favorise l'émergence de nouveaux « besoins de corruption » au moment de la mise en œuvre des procédures et du contrôle de leur application. Ainsi se trouvent perturbés les rapports entre aconiers, armateurs, transitaires et transporteurs.

La modernisation des installations, et notamment la constitution de zones d'entreposage spécifiques à certaines catégories de marchandises, conduit les professionnels du déchargement à « éclater » une cargaison en plusieurs sites. Or, les effets d'une pratique méritent d'être soulignés, celle du « cube cutting », consistant pour le transporteur à acquitter à l'autorité portuaire les taxes les moins élevées possible (leur taux étant variable selon la nature de la marchandise). Le transporteur peut être tenté de déclarer d'autres marchandises que celles qu'il transporte. Cette fausse déclaration entraîne l'entreposage des conteneurs dans d'autres zones du port que celles qui devaient les recevoir, d'où le risque pour les opérateurs d'entrer en conflit avec les corps de contrôle qui viendraient à découvrir la manœuvre.

Cette situation conduit à introduire la corruption des personnels du port afin de masquer cette manœuvre.

Une initiative de contrôle « par épreuves » ou sur plan de contrôle par une autorité quelconque peut donc être « dissuadée », ceci d'autant plus facilement qu'en la matière les relations entre professions sont très personnalisées.

Le transporteur est la plupart du temps « libre » du choix des conteneurs objets de vérification.

La relation sensible est ici celle qui associe port autonome - chargeur - transporteur.

Le conteneur de groupage présente des risques accrus puisqu'il est rempli, clos et scellé par un même opérateur qui transmet ainsi la « boîte » au transporteur et lui déclare le contenu supposé qui servira de référence lors de la rédaction du connaissement.

Cette formule très usitée a de multiples avantages pour celui qui la pratique, notamment à l'export. Elle facilite notamment l'établissement de surfacturations ou de sous-facturations selon que l'objectif est de verser une somme dans le pays exportateur ou, au contraire, dans le pays de destination, voire même dans un pays intermédiaire.

Selon le cas, la minoration du fret payé peut profiter au chargeur, au transitaire ou à l'un et à l'autre.

Le transitaire, personnage central de la chaîne du transport, peut donc être au cœur d'une opération financière délictuelle où la rémunération des services rendus dans l'accomplissement de l'opération de fraude passera par lui sans qu'elle puisse être raisonnablement décelée à de très rares exceptions près.

La spécialisation de certains transitaires sur des marchandises typées comme les agrumes, le café et le thé, les fruits donne lieu à des ententes durables, constitutives de réseaux pouvant être activés en cas de besoin en vue d'opérations de grandes fraudes génératrices de profits illicites considérables.

4.2. *L'informatisation*

Un autre aspect de la modernisation portuaire contribuant à modifier les relations interprofessionnelles - avec les risques qui s'y attachent - consiste en l'informatisation de la gestion des informations touchant à l'activité portuaire ou aéroportuaire.

La volonté clairement affirmée des établissements publics ayant la maîtrise du développement des sites - les ports et aéroports comme les plates-formes multimodales - est d'associer la rapidité d'exécution des tâches, l'allègement des contraintes administratives et douanières et l'implantation de nouvelles professions tertiaires sur des quartiers urbains consacrés essentiellement à la « logistique immatérielle ».

Ces projets visent à informatiser la gestion des informations relatives aux opérations d'importation et d'exportation, et à constituer des quartiers d'affaires de grande taille. Le projet « Euroméditerranée » au sein du complexe Marseille - Fos est représentatif de cette évolution. Fondé en partie sur le développement du négoce - des transports, de l'ingénierie et de l'informatique, il a l'ambition d'attirer et de rassembler de nouveaux professionnels du négoce-distribution, courtage, directions commerciales - et les composantes de l'activité transport - professions maritimes, transporteurs, banques, assurances, auxiliaires de transport.

L'une des conséquences de ces projets est la mutation des rapports professionnels entre pouvoirs publics et sociétés privées.

« Le traitement de l'information » dans ses composantes « gestion » et « télécommunication » est l'un des enjeux centraux de l'opération.

Les systèmes existant Protis - Escal - Méditol sont destinés à être combinés.

Les années à venir vont donc voir éclore, à côté des pratiques d'ententes et des réseaux de complicités traditionnelles, des associations modernes de professionnels exploitant les ressources technologiques les plus sophistiquées.

Ceci ne va pas et n'ira pas sans poser des problèmes de transparence au niveau de l'élaboration et de la transmission des documents d'accompagnement des marchandises (*cf.* « aspects documentaires »), ainsi qu'au moment de la validation par les services de contrôle.

Rien de plus « ressemblant » qu'un document au contenu non vérifié, un document falsifié, abusivement visé ou un document réputé non valable et mis néanmoins en circulation.

Une des rares formules de détection consiste à recomposer la chaîne documentaire en s'appuyant sur le contenu d'informations intégré dans les différents systèmes utilisés et en exploitant les sources professionnelles aux divers stades du montage de l'opération commerciale.

Une difficulté supplémentaire liée à l'informatisation et au développement de la télématique repose sur la communication à distance entre pays intervenants (pays d'expédition de courtage, de facturation et de destination) des informations couvrant une opération alors que les documents liés à celle-ci peuvent être négociés, réaménagés, modifiés et substitués tout au long de la chaîne de transport.

4.3. Les techniques de commercialisation et la modernisation des terminaux

L'explosion du trafic conteneurs, la forte pression concurrentielle, la politique européenne d'aide au développement portuaire concourent à transformer de manière radicale les infrastructures, les modes de gestion et les connexions interprofessionnelles.

Ainsi, Le Havre et Marseille se situent également en concurrence avec les ports du Nord européen (Anvers, Rotterdam, Hambourg) et pour Marseille avec Gênes, la Spezia et Barcelone.

La conteneurisation croissante du fret a imposé le développement de Fos. Les trafics spécialisés, notamment ceux touchant à l'agro-alimentaire, nécessitent des installations spécifiques sophistiquées dont le terminal fruitier de Marseille est un des meilleurs exemples.

Cette évolution entraîne une spécialisation croissante des professionnels parmi lesquels les aconiers et les transitaires.

De même la diversification des lignes maritimes accueillies et l'ouverture sur de nouveaux pays - l'Extrême-Orient pour Marseille et Fos en est un exemple - conduisent à fédérer les professions en « clubs » cloisonnés autour d'une spécialisation « produit-pays ».

Cette spécialisation est sans aucun doute nécessaire en raison d'une forte capacité de captation de trafics ciblés par des ports concurrents, capables de détourner une clientèle ou même de la monnayer en s'adjoignant la complicité d'opérateurs locaux.

Le trafic conteneurs doit s'apprécier non à l'échelle d'un port mais à celle de la dernière mer desservie. Une cargaison destinée à être déchargée dans un port donné peut l'être dans celui d'un pays voisin, sur la même route maritime, en amont ou en aval de ce port.

La concurrence entre sites portuaires induit des modifications d'équilibre, chacun s'employant à capter la plus grande part des marchés de fret. Or la nécessaire compétitivité, l'obligation de résultat peuvent inviter à être peu exigeant quant aux moyens.

Il est possible de nuancer la perception d'un tel risque de corruption si l'on se fonde sur une étude réalisée par le Parlement européen. Une projection des volumes à traiter sur les années à venir indique - sur la base d'un doublement du trafic entre 1995 et 2010 pour Marseille, Barcelone, Le Havre, Anvers et Rotterdam - que Marseille et Le Havre pourraient gagner en parts de marché malgré les pratiques de dumping coutumières dans certains ports du Nord européen.

Néanmoins, l'activité annuelle d'un site reste déterminée par de multiples paramètres. Une contrainte concurrentielle de plus en plus forte réduisant les marges de manœuvre, les tentatives de captation des marchés amèneront à prospector des clientèles éloignées (Amérique latine, Extrême-Orient). Les « négociations aidées » ne seront-elles pas, dès lors, une exception tendant de plus en plus à dévoyer la règle ?

CONCLUSION

« La norme pénale est imparfaite non seulement parce qu'elle reflète l'éthique de groupes spécifiques - et pas nécessairement de la société tout entière - mais aussi parce qu'elle n'est pas toujours précise ou qu'elle n'a pas été modifiée en dépit de l'évolution des mœurs et des esprits. »

Cette appréciation générale de M. Yves Mény (*La Corruption de la République*, 1992) s'applique avec pertinence à la situation particulière du commerce international au regard du phénomène corruptif.

En effet, la réticence à aborder le sujet de la corruption dans le domaine des échanges commerciaux internationaux part d'un triple constat :

- si corruption il y a, l'initiative de l'opération revient aussi bien à des intervenants étrangers qu'à des acteurs nationaux, d'où une difficulté intrinsèque d'accéder à une partie de l'information et donc d'apporter la preuve du délit ;
- ces mécanismes de corruption touchant aux flux de marchandises entre pays apparaissent d'emblée bien plus complexes que ceux limités aux opérations nationales. Ils impliquent en effet l'intervention de multiples acteurs et peuvent entraîner la constitution de réseaux ;
- les opérations d'importation ou d'exportation s'inscrivent dans des schémas économiques, commerciaux et administratifs diversifiés et très évolutifs placés sous la surveillance et le contrôle de nombreuses administrations et organismes.

Or il est tout aussi aisé de constater que la mondialisation des échanges, le développement de la criminalité organisée transnationale, l'enchevêtrement des règles propres au commerce international, la dimension des enjeux rendent ce domaine particulièrement perméable à la tentation corruptrice.

Aussi convient-il d'examiner toutes les manières d'aborder le problème en commençant par définir une méthodologie appropriée au domaine du commerce international notamment en matière d'analyse du renseignement.

Les quatre approches décrites dans ce chapitre - opérateurs, marchés sensibles, aspects documentaires, sites - doivent concourir à faciliter l'établissement des faits.

Il est donc déterminant d'envisager ici la lutte contre la corruption :

- en termes de pluridisciplinarité ;
- en associant les démarches préventive, dissuasive et répressive ;
- en favorisant la coopération internationale.

1. *En termes de pluridisciplinarité*

En ce domaine, plus que dans tout autre, il importe d'associer les compétences et les capacités d'accès à toutes les sources d'information utile.

Les sources sont innombrables et peuvent se révéler déterminantes à tout moment selon que l'on privilégie telle ou telle méthode d'analyse.

Les établissements publics (ports autonomes - aéroports), les administrations centrales, les corps de contrôle, les professionnels peuvent contribuer chacun pour ce qui les concerne à l'accomplissement de la mission.

2. *En associant les démarches préventive, dissuasive et répressive*

Plusieurs facteurs rendent le secteur particulièrement difficile d'accès :

- l'existence de réseaux opérationnels et de filières commerciales montés pour durer ; la corruption n'est pas ici une affaire ponctuelle, fût-elle importante, mais plutôt un phénomène durable et continu ;
- la collecte du renseignement doit prendre en compte le fait que des éléments d'information peuvent apparaître à des moments où il n'est pas possible de les exploiter immédiatement, par exemple lors d'une opération de contrôle ou d'une enquête, à l'occasion d'un jugement, après interrogation d'une administration nationale par une autorité étrangère..., ce qui conduit à inscrire le traitement et l'analyse de ces informations dans le temps ;

- la situation embryonnaire des services spécialisés et la perception - variable selon les Etats - du phénomène.

C'est pourquoi les trois démarches doivent aller de pair afin d'optimiser l'exploitation des sources d'information disponibles.

3. En favorisant les coopérations internationales

Des initiatives intergouvernementales ou d'organisations internationales ont vu le jour ces dernières années.

Pour récente qu'elle soit, la volonté affichée d'aborder la question de la corruption au plan international répond à un besoin croissant et actuel de moraliser le commerce international en ce sens qu'il est à la fois :

- un secteur hautement professionnalisé où les relations entre partenaires imposent une interdépendance particulière forte ;
- un vecteur privilégié de la corruption transfrontalière ;
- à l'origine d'une part importante des recettes des Etats et même de l'Union européenne.

La lutte contre la corruption sera ici avant tout l'affaire du renseignement et de la coordination entre administrations nationales de contrôle et les ministères de la justice.

SECTION IV

Décentralisation, faits de corruption et contrôle de légalité

Aux termes de l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi. Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. »

Jusqu'en 1982, les collectivités territoriales - communes, départements - étaient soumises à un régime de tutelle administrative exercée par le représentant du Gouvernement dans le département. Les décisions prises par les organes délibérants et les exécutifs de ces organismes ne devenaient exécutoires que si elles avaient reçu l'aval du représentant de l'Etat. Le contrôle de légalité était exercé *a priori*. Le préfet était également chargé d'assumer la charge de l'exécutif départemental ou régional.

Toutefois se faisait jour, depuis un certain nombre d'années, la volonté de doter les collectivités territoriales d'une grande autonomie dans leurs pouvoirs de décisions. Celles-ci ne seraient plus prises ou avalisées par le pouvoir central mais par ceux qui, étant à la tête des instances locales, étaient censés être le mieux à même de connaître et de résoudre les problèmes propres à ces entités.

C'est ainsi que sont intervenues les lois dites de décentralisation. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus... », la tutelle administrative sur les communes était supprimée par l'article 2 de cette même loi, qui dispose que : « Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement... »

Dans le même temps, l'article 45 supprimait la tutelle administrative sur les départements : « les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à

leur publication ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'Etat dans le département... », tandis que l'article 70 supprimait ladite tutelle pour les régions.

Le contrôle de légalité s'exerce dorénavant *a posteriori*.

Des lois ultérieures ont progressivement déterminé la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat ainsi que la répartition des ressources publiques.

C'est ainsi qu'a été confiée aux maires et aux communes l'élaboration, à leur initiative et sous leur responsabilité, des plans d'occupation des sols, la délivrance des permis de construire, des certificats d'urbanisme et autres autorisations d'utilisation du sol, la possibilité de proposer au préfet la création de zones d'aménagement concerté qui leur ouvre droit à exercice du droit de préemption, etc. Les collectivités locales disposent également de pouvoirs très étendus dans le domaine des marchés. Ces dernières ont en outre reçu compétence en matière de santé (les maires président les conseils d'administration des établissements publics hospitaliers), d'action sociale, de formation professionnelle, de bâtiments scolaires, de protection de l'environnement.

Ce transfert de compétences a en conséquence doté les exécutifs locaux de pouvoirs très importants et ce d'autant plus que ceux-ci se trouvent concentrés entre les mains d'un nombre restreint de personnes.

En matière d'urbanisme, par exemple, les maires détiennent actuellement des pouvoirs qui, avant la décentralisation, étaient répartis entre différentes autorités (direction départementale de l'équipement, préfet, ministre, etc.). Du fait de cette concentration, il est devenu plus aisé pour des personnes ou des entreprises désireuses de faire prévaloir leurs intérêts personnels « d'approcher » les autorités détentrices du pouvoir décisionnel, capables de satisfaire leurs demandes, alors qu'auparavant il leur aurait été nécessaire de « solliciter » différentes autorités qui n'étaient pas forcément disposées à les entendre. En outre, il est tentant pour une autorité qui délivre les permis de construire et est également chargée d'élaborer, de modifier ou de réviser les plans d'occupation des sols, de rendre conforme à la règle, en modifiant celle-ci, un projet qui initialement ne l'était pas, en vue soit de servir ses propres intérêts soit d'accéder aux demandes de solliciteurs qu'elle ne saurait repousser en raison de liens personnels, professionnels, de clientélisme électoral ou de financement de campagnes politiques.

Il en est de même pour les marchés communaux et départementaux où les exécutifs peuvent être sujets à de semblables tentations. A cet égard l'accroissement très important du nombre de passations, par les collectivités, de marchés négociés, sans mise en concurrence,

et de certaines conventions spécifiques, offre à celles-ci la possibilité de choisir des entreprises avec lesquelles elles entretiennent des liens privilégiés et ne fait qu'amplifier le phénomène.

Tel est le cas des marchés d'entreprises de travaux publics où le bénéficiaire du marché est non seulement chargé de construire ou de rénover un équipement et d'en assurer l'entretien pendant une assez longue période mais encore d'en assurer le préfinancement ce qui limite le nombre de sociétés susceptibles de présenter leur candidature, compte tenu de la capacité financière nécessaire pour soumissionner, et donc les possibilités de mise en concurrence. De même dans le domaine des délégations de service public, les offres présentées par les différentes entreprises sont discutées par l'autorité responsable qui les choisit librement.

Enfin à cela s'ajoutent de multiples créations, depuis une quinzaine d'années, de sociétés d'économie mixte et d'associations, bénéficiant de financements publics, chargées de mettre en œuvre des actions de service public, véritables démembrements de l'Administration, affranchies pour une très grande part des règles de la comptabilité publique.

Or, les domaines de l'urbanisme immobilier, de l'urbanisme commercial et des marchés mettent en jeu des sommes d'argent considérables, objets de toutes les convoitises.

C'est ainsi que la décentralisation et la concentration subséquente, qu'elle a entraînée, de pouvoirs multiples entre les mains de mêmes personnes ont accru les risques de dérive vers des faits de corruption, de prise illégale d'intérêts, de trafic d'influence et de « favoritisme ». La multiplication des « affaires » dont chaque jour la presse se fait l'écho, et dans lesquelles des élus sont mis en cause pour des faits précités, concrétisent malheureusement ces risques.

Pour pallier de tels errements et faire respecter la règle de droit, l'Etat n'a cependant pas abandonné toutes prérogatives.

La décentralisation a été accompagnée de la création, par l'article 84 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, des chambres régionales des comptes, issues de la Cour des comptes, chargées de contrôler sur le plan local et régional, d'une part, les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et, d'autre part, la qualité de la gestion de ces entités ainsi que de leurs filiales.

En outre, la loi du 3 janvier 1991 a créé la mission interministérielle d'enquête sur les marchés dont la mission est de procéder à des enquêtes portant sur les conditions de régularité et d'impartialité dans lesquelles ont été préparés, passés ou exécutés les marchés de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et des sociétés d'économie mixtes locales. En matière de collectivités locales, la saisine de la mission appartient notamment au préfet.

Par ailleurs, les préfets sont, fort heureusement, toujours détenteurs du contrôle de la légalité conféré par la Constitution et les lois. Certes ce contrôle ne s'exerce plus qu'*a posteriori* mais celui-ci, s'il était utilisé dans toute sa plénitude, permettrait de mettre un terme à bon nombre de dérives.

En application des articles 2 et 45 de la loi du 2 mars 1982 susvisée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, un nombre considérable notamment d'actes communaux et départementaux, tels les délibérations des conseils municipaux et généraux, les actes relatifs à l'urbanisme, aux marchés, aux concessions et affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial, aux emprunts,... sont transmis aux préfets. C'est ainsi qu'en 1992, 5 375 796 actes sont parvenus dans les préfetures (Conseil d'Etat, rapport public 1993).

Lorsque des anomalies juridiques sont constatées, des observations sont adressées aux collectivités locales. Si ces dernières refusent de modifier leur position, le préfet peut alors déférer à la juridiction administrative les actes qu'il considère contraires à la légalité, dans les deux mois de leur transmission. Il peut également en demander le sursis à exécution. En outre, il a la possibilité lorsque sont constatés, dans certains marchés et contrats, des manquements aux obligations de publicité et de mise en concurrence de saisir, avant même la conclusion dudit contrat, en application de l'article L. 22 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, le président du tribunal administratif lequel peut ordonner la mise en conformité de la convention ou en suspendre la passation.

Or, le nombre d'actes déferés par les préfets est, sauf en matière de fonction publique territoriale, infime : trois déferés par an et par département en matière d'urbanisme (Etudes du Conseil d'Etat, *L'Urbanisme : pour un droit plus efficace*, 1992, rapports du ministère de l'intérieur, années 1989 et 1990). Le Conseil d'Etat, dans son étude précitée, précise à ce sujet que d'après des sondages effectués localement la part de décisions illégales dans certaines communes importantes, délivrant chaque année de nombreuses autorisations individuelles, pourrait dépasser parfois 50 p. 100. Ces irrégularités ne sont certes pas toutes à l'origine de faits de corruption mais ce chiffre est alarmant.

En ce qui concerne les marchés publics où les risques sont également importants, les déferés préfectoraux sont minimes : « à peine 141 en 1991 sur plus de 100 000 marchés passés par les collectivités locales (intervention de M. Armand Quesada - DGCCRF - pour la journée d'étude du 27 avril 1993 sur les marchés publics, METP et délégations de services publics - maison des collectivités locales).

Les causes de cette carence sont diverses. En premier lieu les préfets ne disposent que d'un nombre notoirement insuffisant de fonctionnaires qualifiés dans le domaine juridique. Par ailleurs, la mission du préfet est malaisée. Il lui est souvent difficile d'être une autorité chargée de faire cesser, et si nécessaire de faire sanctionner, les irrégularités constatées au sein des collectivités locales sans risquer de provoquer des réticences qui entraveront ultérieurement l'exercice de sa mission de conseil, de conciliateur et d'arbitre entre des intérêts parfois contradictoires. De plus, lorsque sont mises en cause des personnalités politiques influentes, les interventions des préfets sont empreintes de grande prudence, trop diraient certains.

C'est pourquoi les saisines de la juridiction administrative sont, dans l'immense majorité des cas, effectuées à l'initiative des particuliers, notamment en matière d'urbanisme, d'associations de défense, lesquels ne sont, *a priori*, pas des spécialistes.

Il n'est cependant pas utopique de penser que la mission de contrôle de légalité confiée au préfet ne puisse dans un avenir proche s'exercer d'une manière plus convaincante.

Il faut tout d'abord pour cela qu'une volonté politique affirmée des pouvoirs publics se manifeste en l'espèce.

En premier lieu, que soient affectées des personnes qualifiées auprès du représentant de l'Etat dans le département.

Ensuite, que soit mise en place une véritable collaboration entre les différents organismes de contrôle existants au plan départemental qui, par leur expérience, apporteront conseil et aide au préfet, tels la direction départementale de l'équipement, les trésoriers-payeurs généraux, les comptables du Trésor, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

A cet égard, la circulaire du 29 juillet 1993 du ministre de l'intérieur, relative à l'exercice du contrôle de légalité, est très précise et invite les préfets à renforcer ce contrôle. Il est prévu en l'occurrence de créer des « pôles de compétence » composés de représentants des différents organismes précités. L'examen et l'échange d'informations par ces personnes compétentes pour détecter d'éventuelles irrégularités dans les actes des collectivités locales devraient permettre de mieux cerner et prévenir de tels errements. Cette circulaire invite également les préfets à établir des contacts réguliers avec les présidents des chambres régionales des comptes. La consultation du service central de prévention de la corruption pourrait en outre être envisagée à ce stade lorsque des faits de corruption seraient suspectés.

Ces contrôles devraient ensuite conduire à une saisine plus fréquente de la juridiction administrative et éventuellement de la juridiction pénale.

En l'occurrence, il est intéressant de relever que dans un nombre non négligeable de cas, lorsque la juridiction administrative annule, en matière d'urbanisme par exemple, des plans d'occupation des sols, des autorisations de construire ou sanctionne l'exercice d'un droit de préemption, les faits contraires aux règles d'urbanisme constituent également des faits répréhensibles pénalement.

Notamment un changement de classification d'un plan d'occupation des sols, un sur- ou sous dimensionnement de zones, la création d'une zone d'aménagement concertée dissimulent parfois des agissements destinés à favoriser des intérêts privés, dans un but distinct et étranger à l'intérêt général et relevant des délits d'ingérence, de trafic d'influence ou de corruption lesquels n'ont pas fait l'objet de poursuites au plan pénal.

A ce sujet, le service central de prévention de la corruption envisage d'engager une réflexion sur les conditions dans lesquelles la juridiction administrative, au vu des pièces produites au dossier par les parties, préfets ou particuliers, pourrait saisir le procureur de la République lorsqu'elle suspecterait de tels faits.

Il serait également souhaitable que des relations plus étroites se développent entre les juridictions administratives et financières. C'est ainsi que dans quelques régions les présidents des chambres régionales des comptes et des tribunaux administratifs s'adressent mutuellement des avis, propositions, jugements prononcés par leurs juridictions respectives, relatifs aux problèmes financiers des communes et départements situés dans leur ressort.

Par ailleurs, les lois et règlements édictés ces dernières années et notamment la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, en vue d'établir une meilleure transparence dans le fonctionnement des collectivités locales et en corollaire, de faciliter l'exercice du contrôle de légalité ne doivent pas être privés peu à peu de leur portée.

Or, l'on peut s'inquiéter de certaines initiatives récentes en la matière. C'est ainsi que l'article 51 de la loi précitée imposant une publicité préalable à la vente par les collectivités locales à des personnes privées de terrains constructibles ou de droits de construire et ce à peine d'une nullité d'ordre public pendant une période de cinq ans a été purement et simplement supprimé par l'article 16 de la loi du 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

En outre, la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier contribue à réduire les contrôles et les obligations de transparence, édictés par la loi du 29 janvier 1993 susvisée, en matière de délégations de service public.

Le paragraphe deuxième de l'article 70 de ce nouveau texte complète l'article 41 de la loi du 2 janvier 1993, qui énumère les conventions de délégations de service public non soumises aux dispositions de ladite loi, par un paragraphe C aux termes duquel les délégations de service public, dont le montant total estimé des sommes perçues par le délégataire est inférieur à un seuil de 1 350 000 F hors taxes, sont soustraites aux conditions de publicité et de mise en concurrence prévues par la loi de 1993.

De plus, le paragraphe premier de ce même article 70 modifie l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 qui ne prévoyait des prolongations de durée des conventions de délégations de service public que dans des cas très limités pour éviter des risques de dérive et permet désormais des prolongations de durée de ces conventions lorsque le délégataire est « contraint », à la demande du délégant, de réaliser non plus seulement des travaux mais également des investissements matériels ou immatériels qui ne pourraient plus être amortis pendant la durée du contrat restant à courir.

D'autre part, la loi du 9 février 1994 supprime dans son article 3, avec toutefois des réserves pour les vices les plus importants, la possibilité de soulever par la voie de l'exception d'illégalité les vices de forme ou de procédure d'un schéma directeur, d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, après l'expiration d'un délai de six mois à compter de la prise d'effet du document en cause. Certes, ce texte a notamment pour finalité de freiner le dépôt devant la juridiction administrative, de recours abusifs émanant de particuliers ou d'associations qui n'ont d'autre but que de monnayer un désistement ultérieur.

Toutefois devant la carence actuelle, plus ou moins volontaire, des préfets dans l'exercice du contrôle de légalité, l'action desdits particuliers et associations pour faire respecter les règles d'urbanisme et de protection de l'environnement est essentielle. Il est au demeurant symptomatique de relever que les aménageurs-constructeurs, soutenus en cela par bon nombre d'élus, réclament constamment de nouvelles mesures, dont la presse spécialisée se fait largement l'écho, qui les protégeraient contre des recours contentieux estimés par eux excessifs et qu'ils attribuent tout particulièrement aux associations, lesquelles sont simplement beaucoup plus vigilantes que les préfets.

En dernier lieu, le contrôle de légalité, si efficace deviendrait-il, serait voué à l'échec si des lois de validation venaient légitimer les illégalités relevées par les préfets et sanctionnées par les juridictions. Or entre autres, la loi du 9 février 1994 qui permet par ses articles 7 et 8 de valider des opérations précédemment annulées par les juges, ne laisse pas d'inquiéter.

Du fait de la décentralisation, les élus locaux ont vu leurs pouvoirs considérablement accrus. Nombre d'entre eux sont très jaloux des prérogatives à eux conférées et ne sont pas enclins à accepter

des contrôles qu'ils estiment attentatoires à leur liberté. Lorsque ces mêmes élus ont également des mandats nationaux, il est fort tentant pour eux d'en tirer parti et de faire régulariser par le Parlement les illégalités commises, pour des motifs parfois, hélas, purement personnels, au plan local et sanctionnées par les juges.

Il paraît alors nécessaire de limiter le cumul des mandats électoraux et d'interdire qu'un maire ou un président de conseil général ou régional puisse être en même temps député ou sénateur. Au demeurant conscients des risques qu'une concentration trop importante de pouvoirs entre les mains d'une même personne peut présenter, une majorité de citoyens (près de 60 p. 100 selon un sondage effectué récemment, publié dans le journal *Libération*) estiment qu'il conviendrait d'instaurer une telle restriction.

En conclusion, s'il est évident qu'il n'est aucunement envisageable ni souhaitable de revenir sur les acquis de la décentralisation, celle-ci ne peut s'exercer au détriment de l'intérêt général lequel requiert le respect de l'égalité des citoyens, des règles de droit et du patrimoine national. Certes les électeurs ont la possibilité de sanctionner par leurs votes les errements d'élus peu soucieux de l'intérêt public mais on ne peut leur demander, et ce n'est pas leur tâche, de veiller constamment à une bonne application de la loi.

En revanche, c'est le domaine du contrôle de légalité confié aux préfets. Si l'on désire que le discrédit jeté actuellement sur la réputation de certains élus ne se généralise pas à l'entière classe politique, provoquant un phénomène de rejet, déjà perceptible, il convient notamment de faire assurer dans de bonnes conditions le contrôle de légalité. Il y va de l'avenir de la démocratie.

CHAPITRE III
L'enquête d'opinion
auprès des services de l'Etat

Placé sous la supervision d'un comité de pilotage comprenant les représentants de la Cour des comptes, de certaines administrations (équipement, douanes, DGCCRF) et des principaux corps d'inspection de l'Etat (IGF, IGA, IGAS, conseil général des ponts et chaussées, mission interministérielle d'inspection du logement social), cette enquête a poursuivi un triple objectif :

- connaître la perception par les agents publics des phénomènes de corruption et leur jugement sur l'ampleur et l'évolution de ces phénomènes ;
- recueillir leur appréciation sur les dispositifs et méthodes de lutte actuels contre la corruption ;
- percevoir leur attente vis-à-vis du service central de prévention de la corruption, afin de définir les actions de détection et de prévention de la corruption qui pourraient être conduites avec les autorités administratives.

Cette enquête, confiée à une équipe de consultants en management, a été réalisée auprès d'un échantillon représentatif d'une trentaine de hauts fonctionnaires appartenant à la Cour des comptes, aux administrations des finances, de l'intérieur, de l'équipement et des affaires sanitaires et sociales ainsi qu'à des établissements publics ou parapublics sous tutelle.

Les résultats de cette enquête qui ont été analysés au sein du comité de pilotage sont particulièrement éclairants pour la mise au point d'une stratégie future de lutte contre la corruption.

On peut en dégager les points essentiels suivants :

1. Le concept de corruption

Une certaine imprécision apparaît dans l'utilisation par les agents de l'Etat du concept de corruption.

Les uns utilisent ce concept dans une acception étroite qui recouvre les délits de corruption active et passive, de concussion et d'ingérence. En outre, ils estiment qu'il ne peut y avoir corruption *stricto sensu* que s'il y a à la fois un avantage personnel direct du corrompu et un service anormal rendu en échange de cet avantage.

Cette conception de la corruption exclut donc de son champ les agissements qui ne comportent pas l'enrichissement personnel direct du corrompu.

D'autres, au contraire, utilisent le concept de corruption dans une acception extensive qui concerne diverses pratiques délictueuses ou simplement déviantes qui relèvent d'un « climat malsain et complaisant » caractérisant, selon eux, l'environnement dans lequel agit l'administration.

2. La connaissance des phénomènes de corruption et leur évolution récente

Les phénomènes de corruption sont relativement bien connus dans la haute fonction publique, notamment leurs mécanismes et les secteurs à risque. En revanche, la difficulté de la preuve et l'absence de données quantitatives rendent les hauts fonctionnaires prudents sur l'évolution des phénomènes.

Pourtant, certains facteurs apparus récemment leur paraissent accroître objectivement les risques : internationalisation des flux économiques et financiers, accroissement de la sphère de l'économie mixte, augmentation du coût des campagnes électorales et multiplication des centres de décision par suite de la décentralisation.

Dans leur ensemble ils sont particulièrement sensibilisés à la montée des risques qui menacent la fonction publique nationale, même s'ils considèrent que les phénomènes de corruption sont encore suffisamment limités pour ne pas avoir entraîné une réelle perte de confiance du corps social dans l'Administration française.

3. Les orientations d'une politique de lutte contre la corruption

Si la prévention est largement privilégiée par rapport à la répression, souvent perçue comme aléatoire et inefficace, les hauts fonctionnaires entendus se montrent néanmoins réservés à l'égard d'une politique active de prévention fondée sur des actions sectorielles de sensibilisation et de formation des agents publics qui auraient pour effet, selon eux, de renforcer la suspicion interne ou externe à l'égard des services de l'Etat qui mettraient seuls en œuvre ces actions.

En matière de sanction des agissements et actes répréhensibles des agents publics, certains hauts responsables préfèrent un traitement administratif dont ils soulignent la souplesse, la rapidité et l'efficacité en regard du traitement judiciaire qui est tributaire des dispositions des codes pénal et de procédure pénale relatives à la qualification et à la preuve des faits délictueux et auquel ils reprochent sa lenteur et ses résultats aléatoires.

Pour la plupart d'entre eux, l'idéal serait un traitement administratif vigilant appuyé sur des moyens d'investigation efficaces, dont sont précisément privés les corps d'inspection.

Ces choix traduisent à l'évidence la défiance des autorités administratives à l'égard de la justice et dans une certaine mesure leur souci d'éviter que celle-ci ne s'imisce dans le fonctionnement de l'Administration.

4. Les lacunes des méthodes et dispositifs actuels de détection et de prévention de la corruption

En ce qui concerne la détection des phénomènes de corruption, il apparaît que l'Administration n'a mis en place aucun dispositif particulier d'alerte ou de détection.

Les cas de corruption sont en général portés à la connaissance de la hiérarchie à la suite de dénonciations ou à l'occasion de la faillite d'entreprises qui étaient en rapport avec l'Etat.

Quant aux services d'inspection relevant de l'Etat, ils sont très faiblement sensibilisés à la recherche des faits de corruption et ce n'est qu'incidemment qu'ils s'y intéressent.

D'une façon générale, le sujet de la corruption demeure tabou dans l'Administration et ne semble pas constituer la préoccupation prioritaire des services.

En ce qui concerne la prévention de la corruption, le constat n'est guère plus favorable. Les actions de sensibilisation et de formation sur les questions de déontologie et de comportement moral des agents publics sont presque inexistantes.

En revanche, les risques de corruption paraissent davantage être pris en compte dans l'organisation des services et les procédures internes (mobilité systématique des agents publics, développement des décisions collégiales, regroupement des agents vérificateurs en brigade, renforcement des contrôles hiérarchiques, etc.).

5. Les attentes vis-à-vis du service central de prévention de la corruption

Si la quasi-totalité des hauts fonctionnaires entendus rejettent toute intervention directe du service central de prévention de la corruption dans les affaires de corruption au sein de l'administration, ils estiment qu'il pourrait utilement remplir le rôle d'un « observatoire » des phénomènes de corruption.

A ce titre, il aurait vocation à dresser un inventaire des secteurs et situations à risque, relever et décrire les mécanismes et techniques usuelles de corruption et constituer des fiches de cas de corruption et autres délits assimilés, notamment à partir de ceux ayant donné lieu à des sanctions disciplinaires ou pénales afin d'en tirer des enseignements en matière de prévention.

Pour mener à bien ces diverses tâches le service devrait s'appuyer sur des groupes de travail ou comités d'experts comprenant des représentants de l'administration et de la société civile dont l'action serait coordonnée par un comité de pilotage permanent.

Certains hauts fonctionnaires estiment d'autre part que le service pourrait être une instance de stimulation, de proposition et de coordination des initiatives en matière de création de dispositifs déontologiques.

6. Les principaux domaines où il conviendrait de faire porter les actions de détection et de prévention de la corruption

Les marchés publics de bâtiment et de génie civil

C'est en amont et en aval de la procédure d'appel d'offres et de dévolution du marché que la surveillance devrait s'exercer (phase de préparation des éléments techniques du D.C.E ou du marché et phase d'exécution du marché).

Les subventions aux associations et le contrôle de l'usage des fonds publics par les associations

Les secteurs sensibles les plus fréquemment cités sont : la formation professionnelle, le social (aide aux handicapés et aux personnes âgées), l'humanitaire et la protection de l'environnement.

Le secteur de la santé et du paramédical

Les risques de corruption sont liés soit à des décisions de l'Etat (autorisations ministérielles pour de nouveaux matériels, autorisations de mise sur le marché de nouveaux médicaments et fixation des tarifs de remboursement, décisions de répartition des équipements hospitaliers lourds, décisions dérogatoires en matière d'extension de cliniques privées), soit aux missions de contrôle et de tutelle sur les organismes (contrôle et tutelle sur les hôpitaux et les cliniques privées, contrôle des organismes spécialisés intervenant dans les prélèvements, dons et greffes d'organes), soit au contrôle des associations subventionnées par le ministère de la santé et des affaires sociales.

Le secteur de l'environnement

Des risques importants existeraient dans le domaine d'action des agences de l'eau et des associations de défense de l'environnement et du cadre de vie.

Le commerce international

Sont particulièrement visées les procédures de vente à l'exportation financée par des protocoles gouvernementaux, les contrats d'exportation garantis par la Coface et les contrats de vente d'armes.

Le logement social

Les risques de corruption les plus importants concernent le secteur de la participation des employeurs à l'effort de construction, les marchés de prestation de services (chauffage, nettoyage), les marchés d'entretien courant et les marchés d'études. Peuvent être également concernés, mais dans une moindre mesure, les marchés passés par les organismes HLM.

Délégations de service public

Malgré les mesures législatives récentes visant à accroître la transparence et la concurrence en matière de délégations de service public (loi du 29 janvier 1993), il subsiste dans ce secteur des risques importants de corruption.

La délivrance d'autorisations, de titres et d'agréments et l'exercice des missions de police administrative

Les procédures les plus exposées aux risques de corruption sont les suivantes :

- les autorisations d'installation de machines à sous ;
- les décisions de fermetures des débits de boisson et autres établissements ouverts au public ;
- la délivrance des titres et autorisation par les préfetures ;
- le contrôle des entreprises de transport ;
- la délivrance des agréments pour les centres de contrôle technique des véhicules ;
- les autorisations concernant les établissements classés.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le débat sur la corruption se réduit le plus souvent à la dénonciation du phénomène et de ses conséquences du point de vue moral, économique et politique, pour conclure à un renforcement de l'action répressive.

C'est le choix fait par la magistrature italienne avec les enquêtes judiciaires connues sous le nom de « mains propres », ouvertes à Milan en 1992 puis étendues à l'ensemble du territoire.

C'est le même choix qui est prôné en France par ceux qui, s'appuyant sur des affaires récentes impliquant hommes politiques, élus ou chefs d'entreprises de renom, y voient le signe d'une dérive à l'italienne des pouvoirs publics et du monde des affaires.

Pourtant une opération « mains propres » ne paraît pas s'imposer dans notre pays. Cela pour plusieurs raisons. La première est que la France n'est pas l'Italie. Aucune organisation « mafieuse » n'y a investi l'Etat et la société civile. Les faits de corruption politique y sont certainement moins graves, moins étendus et l'administration française est globalement intègre.

La seconde raison est qu'une politique énergique de répression de la corruption requiert une forte mobilisation des appareils judiciaire et policier s'accompagnant de la mise en oeuvre de moyens d'investigation et de procédés coûteux, socialement parlant. En effet, ils absorberaient non seulement d'importantes ressources mais impliqueraient en outre contrôles, inquisitions et restrictions des libertés individuelles qui apparaîtraient disproportionnés avec les objectifs poursuivis ou les résultats obtenus et désorganiserait finalement la vie publique.

C'est pour cela notamment qu'une politique de répression, de la corruption aussi extrême et énergique que celle appliquée en Italie peut être difficilement poursuivie dans le temps.

La troisième raison, enfin, de l'inopportunité d'une opération « mains propres » en France est qu'elle bouleverserait gravement notre vie politique en ne manquant pas de provoquer un rejet de la classe dirigeante tout entière, hommes d'affaires et politiciens confondus.

En définitive, il apparaît que la réponse la mieux adaptée à ce qui est devenu un véritable phénomène de société consiste en une politique résolue et soutenue de prévention associant tous les acteurs de la vie publique et du monde des affaires et combinant

méthodes pédagogiques, actions de sensibilisation et de formation, création de dispositifs déontologiques et élaboration de mesures dissuasives et préventives.

Le service central de prévention de la corruption pourrait jouer dans les mois à venir un rôle moteur dans la mise en œuvre d'une telle politique qui requiert, faut-il le préciser, l'adhésion et l'appui des pouvoirs publics.

ANNEXE N° 1

Ecole de lobbying

Les consultants et les groupes de pression sont de plus en plus nombreux à Bruxelles : ce constat a conduit Christian Le Clercq, président de « L'Entreprise de demain », à créer la première école européenne d'affaires publiques et du lobbying dans la capitale belge. Avec le soutien de la région de Bruxelles - capitale et de la Krediebank, cette école, dont le premier cycle est prévu du 19 avril au 12 juillet, entend démontrer que le lobbying, pour être efficace, doit associer des connaissances, des techniques et une éthique.

Le Figaro du jeudi 24 mars 1994.

CHARTRE
relative à l'exercice de la profession de
conseil en lobbying

Le conseil en lobbying représente les intérêts et défend les droits des individus, entreprises, associations, groupements ou collectivités, à travers une information rigoureuse, vérifiable et réciproque, auprès d'organismes privés ou publics susceptibles de prendre des décisions affectant ces intérêts ou droits.

EXERCICE DE LA PROFESSION

Article 1^{er}

La profession de conseil en lobbying est une profession libérale et indépendante. Elle peut s'exercer soit à titre individuel, soit en tant que salarié au sein d'une entreprise ou d'une association.

Article 2

Nul ne peut accéder à la profession de conseil en lobbying s'il n'est ressortissant d'un Etat membre des Communautés européennes ou d'un pays qui lui accorde la réciprocité.

Article 3

Toute condamnation pénale ou civile pour agissements contraires à l'honneur, à la probité ou aux bonnes mœurs interdit l'exercice de la profession.

Article 4

L'exercice de la profession de conseil en lobbying est strictement incompatible avec :

- tout mandat politique électif national ou européen ;
- tout emploi salarié dans la fonction publique nationale, communautaire ou internationale.

Article 5

Le conseil en lobbying respecte le caractère représentatif des institutions nationales et internationales. En conséquence, il accepte de déclarer ses activités et l'identité de ses clients et employeurs auprès du bureau de chaque assemblée parlementaire, nationale et européenne, dès lors que la demande lui en aura été faite.

PRINCIPES DE DÉONTOLOGIE

Le conseil en lobbying s'engage à respecter les principes suivants :

Article 6

Le conseil en lobbying, qu'il soit indépendant ou salarié, est tenu à l'obligation de confidentialité.

Article 7

Le conseil en lobbying s'interdit tout conflit d'intérêt susceptible d'intervenir entre ses clients ou employeurs sur des objectifs similaires ou concurrents.

Article 8

Le conseil en lobbying recommande la mise en œuvre de moyens nécessaires à la réalisation des objectifs de ses clients et employeurs. Il y participe sur les points définis en commun avec ses clients et employeurs. Il est soumis à une obligation de moyen.

Article 9

Le conseil en lobbying respecte les règlements intérieurs des assemblées représentatives nationales, européennes et internationales, et le fonctionnement des institutions.

Article 10

Tout conseil en lobbying qui souscrit aux principes énoncés dans cette charte s'engage à les respecter dans chacune des missions qui lui est confiée.

Paris, le 4 février 1992.

ANNEXE N° 2

*Les sources de financement du football professionnel français
(première division, 1970-1993)*

(En millions de francs et en pourcentage.)

ANNÉES	LE SPEC- TATEUR	LE MAIRE	LE SPONSOR	LA TÉLÉ- VISION	TOTAL DES RECETTES	DÉFICIT
1970-1971	30 MF (81 %)	7 MF (18 %)	0,5 MF (1 %)	-	37,5 MF (100 %)	-
1980-1981	125 MF (65 %)	38 MF (20 %)	28 MF (14 %)	2 MF (1 %)	193 MF (100 %)	26 MF
1990-1991	420 MF (35 %)	240 MF (20 %)	260 MF (22 %)	280 MF (23 %)	1 200 MF (100 %)	452 MF
1992-1993 (1)	450 MF (26,2 %)	340 MF (19,8 %)	430 MF (25,1 %)	495 MF (28,9 %)	1 715 MF (100 %)	195 MF
(1) Le chiffre d'affaires 1992-1993 était en fait de 2 065 millions de francs avec les indemnités de transferts, les recettes des buvettes et la vente des gadgets						

« L'argent fou du sport » de Jean-François Bourg (p. 41).

Structure du financement des événements sportifs

ÉVÈNEMENTS	DROITS TV (en %)	PUBLICITÉ (en %)	PUBLIC (en %)	BUDGETS (en MF)
J O Calgary hiver (1988)	77	13	10	2 516
Mondial Léonard-Hearns, boxe (1981)	75	10	15	240
Mondial de football (1990)	38	24	38	920
Tour de France cycliste (1993)	38	47,5	0	158 (1)
JO Atlanta été (1996)	35	41,5	14	9 000 (2)
J.O. Barcelone été (1992)	33,5	29,5	5,5	7 000 (3)
Roland-Garros (1993)	33	36,5	25,5	275 (4)
Paris-Le Cap rallye (1992)	25	31	0	80 (5)
Coupe du monde de rugby (1987)	20	50	30	60
1. Les villes-étapes (23 millions de francs, soit 14,5%) complètent le financement du Tour. 2. Les droits commerciaux représentent 9,5 % de l'ensemble des recettes. 3. Un tiers du budget des jeux Olympiques de Barcelone provient des collectivités locales, de la vente d'objets, etc. 4. La différence, soit 5 % est représentée par des droits dérivés. 5. Les droits de participation des concurrents fournissent le reste.				

« L'argent fou du sport » de Jean-François Bourg (p. 195).

Les dix transferts majeurs du football international

JOUEURS (Nationalité et date de transfert)	CLUB	MONTANT (en MF)
1 Lentini (Italie 1992)	AC Milan	160
2. Baggio (Italie, 1991)	Juventus de Turin	110
3. Boban (Yougoslavie, 1992)	AC Milan	108
4 Bergkamp (Pays-Bas 1992)	Inter Milan	90
5. Papin (France, 1991)	AC Milan	82
6 Maradona (Argentine 1984)	FC Naples	75
7 Platt (Grande-Bretagne 1990)	Juventus de Turin	65
8 Maradona (Argentine 1982)	FC Barcelone	60
9. Stojkovic (Yougoslavie, 1990)	Olympique de Marseille	49
10 Waddle (Grande-Bretagne 1989)	Olympique de Marseille	44

« L'argent fou du sport » de Jean-François Bourg (p. 170).

OUVRAGES ET DOCUMENTS CONSULTÉS

Section I : Lobbying et trafic d'influence

- Les Groupes de pression* (J.A. Basso, « Que Sais-je ? », 1983). « Le lobbying à visage découvert » (colloque, 1989).
- « Lobbying européen mode d'emploi : quelle stratégie pour l'entreprise ? » (colloque, 24 avril 1991).
- « La pratique du lobbying en Allemagne » (rapport services de l'Expansion économique, septembre 1991).
- Les Lobbies et le pouvoir* (M. Le Net, « La Documentation française », 1991).
- Marchands d'influence* (J.D. Giuliani, Edition du Seuil, 1991).
- L'Europe et ses couloirs : lobbying et lobbyistes* (J. Nonon et M. Clamen, Editions Dunod, 1991).
- « Lobby or not to be » (Thierry Lefebure, chez Calmann-Levy, 1991).
- Quel cadre juridique pour le lobbying en France ?* (rapport de l'institut La Boétie, 1992).
- Lobbying : a new link in Democracy* (cours de Judith Symonds, 1992-1993).
- « Le lobbying » (colloque du mardi 27 avril 1993).
- Le Lobbying ou l'Echiquier des pouvoirs* (D.-C. Prevost-Testart, Editions de Liaisons, 1993).
- Comment mener son lobbying à Bruxelles* (E. Weiss, Editions Nathan, 1993).
- Le Lobbying* (G. Lamarque, « Que Sais-je », 1994).
- Le Lobbying : stratégies et techniques d'intervention* (F.-J. Farnel, Editions de l'Organisation, 1994).

BIBLIOGRAPHIE

Section II : Sport et corruption

1. *Ouvrages cités :*

Wladimir Andreff, *De l'économie politique dans le sport* (Editions Dalloz, 1989).

Jean-François Bourg, *L'Argent fou du sport* (éd. La Table ronde, 1994).

Christophe Durand, *Sport et management* (thèse université de Caen).

F. Hache, *Jeux olympiques, la flamme de l'exploit* (Découvertes, Gallimard).

Bernard Jeu, *Analyse du sport* (PUF).

Ugo Simson et Andrew Jennings, *Main basse sur les J.O.* (Editions Flammarion).

Yves Vargas, *Sur le sport* (PUF, 1992).

2. *Deux ouvrages complémentaires succincts :*

Une bibliographie générale sur le sport comporterait de très nombreuses références (comme en témoignent les listes d'ouvrages mentionnés par ceux-mêmes que nous venons de citer).

Nous ne les énumérons pas, l'approche comptable qui est la nôtre invitant à baliser notre recherche en examinant les flux financiers liés au sport professionnel et les risques de corruption.

Néanmoins, il nous paraît utile de faire état de deux ouvrages de base :

- *Les Institutions sportives*, de Colin Miegge (collection « Que Sais-Je ? », Presses universitaires de France, 1993) ;
- *Le Sport et les médias*, de Raymond Thomas (collection « Sport + Enseignement », Editions Vigot, 1993).