

RAPPORT ANNUEL
DU SERVICE CENTRAL
DE PREVENTION DE LA CORRUPTION

1997

SOMMAIRE

	Pages
<i>INTRODUCTION</i>	5
<i>CHAPITRE 1</i>	
<i>L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION</i>	7
<i>analyse introductive</i>	8
1 - Quantifier la corruption ?	9
2 - Les facteurs de la corruption ?	9
I - Prévenir et détecter la corruption	15
1 - Prévenir : morale, éthique, déontologie et affaires	15
2 - Détecter : connaître, former, agir	16
II - Les contrôles	18
1 - Le contrôle de légalité	18
2 - Le problème des documents d'urbanisme	19
3 - Le pantouflage	19
4 - L'absence d'une inspection générale de la fonction publique territoriale	19
5 - Les marchés publics	20
6 - Contrôle du financement de la vie politique	20
III - Justice pénale et lutte contre la corruption	21
1 - Juridictions spécialisées, formation et moyens	21
2 - L'application de la loi : indépendance de la justice et exercice de l'action publique, législation et jurisprudence, coopération internationale	23
<i>CHAPITRE 2</i>	
<i>LES SECTES</i>	28
I - Le régime juridique des organismes sectaires	31
II - Le mécanisme sectaire	31
1 – Technique de recrutement	31

2 – Réalisation du chiffre d'affaires « associatif »	33
3 – Service d'ordre	35
III – Les activités commerciales des sectes	36
1 – La vente dite « pyramidale »	36
2 – Les autres secteurs d'activités	37
3 – Les pratiques déviantes	39

CHAPITRE 3

LES MARCHES D'INFORMATIQUE	45
I - Mise en évidence et évaluation du besoin	47
1 - La notion du besoin	47
2 - Les études de faisabilité	48
3 - L'élaboration du cahier des charges	50
II - Mise en concurrence	53
1 - La commande hors marché	53
2 - Les marchés publics	56
III - Exécution des travaux	58
1 - Acquisition de matériel	58
2 - Réalisation de logiciels	60
3 - Travaux de câblage	61
4 - Opérations de communication	61
5 - Prestations d'assistance	62
IV - Fin des travaux	64
1 - Les dérives liées aux organismes de contrôle	64
2 - Le contentieux	64
3 - les ventes de matériels hors d'usage	65

CHAPITRE 4

COMMERCE INTERIEUR DE DETAIL	
ARTISANAT ET SERVICES MARCHANDS	67
I - Généralités sur le secteur	70
1 – Un groupe important	70

II - Les pratiques déviantes	71
1 – Les pratiques déviantes mises en œuvre pour échapper aux contraintes législatives et réglementaires	71
2 – Contourner les lois de la compétition	74
CHAPITRE 5	
<i>L'UTILISATION DES FONDS DE LA CORRUPTION</i>	79
I - Utilisation des fonds à l'intérieur même du pays	80
II - Constitution et gestion d'un patrimoine à l'étranger	86
III - Gestion des revenus	91
IV - Transfert de patrimoine	93
CHAPITRE 6	
<i>ANALYSE DU TRAITEMENT DES DOSSIERS ET DES ACTIONS DE FORMATION</i>	96
I - Traitement des dossiers	97
II - Les actions d'information, de sensibilisation et de formation	100
<i>CONCLUSION</i>	103

INTRODUCTION

Progresser dans l'art d'élaborer une sorte d'ingénierie de l'anti-corruption, tel est le fil conducteur de l'activité du Service Central de Prévention de la Corruption. Il s'agit, en effet, d'articuler :

- une doctrine pour définir le champ de compétence et le mode d'utilisation des instruments ;
- un diagnostic pour déterminer le degré d'emprise de la corruption ;
- une évaluation pour apprécier jusqu'où nous pouvons avoir prise sur la corruption.

Le présent rapport d'activité s'emploie à en donner une illustration concrète qui rappelle que, si les instruments doivent être simples à manier, ils ne sauraient pour autant être simplistes. Il convient de se garder d'analyses réductrices qui font trop bon marché de la valeur ajoutée technique que l'on est en droit d'attendre d'un savoir-faire de l'anti-corruption. Trois exemples peuvent être cités :

- 1- On confond souvent, par exemple, publicité et transparence. Or, la publicité au sens de publicité des comptes ou d'un acte, est, certes, un élément de la transparence mais elle ne lui suffit pas. Ce qui est en cause, c'est la capacité d'apprécier le bien-fondé d'un projet, d'une situation, en se dotant d'éléments d'appréciation et de comparaison ;
- 2- Les codes d'éthique ne sont que formels lorsqu'ils servent à camoufler des pratiques douteuses par des déclarations d'intention ;
- 3- Il convient de ne pas avoir du blanchiment une vision trop étroite limitée à celle de la réintégration, dans le circuit économique, de l'argent noir de la prostitution, de la drogue... Il existe un autre processus de blanchiment consistant à masquer le destinataire final de l'argent. Des sommes d'origine licite sont ainsi mises entre parenthèses, pourrait-on dire, par le biais de caisses noires, puis des intermédiaires et sociétés-écrans sont utilisés pour occulter le réel bénéficiaire final.

Une aide à la détection performante des phénomènes corrupteurs ne peut manquer de déboucher sur une aide à la décision et sur une aide au suivi. L'aide à la décision permet d'affiner les méthodes modernes d'anticipation des risques en y intégrant celui, particulièrement insidieux, de corruption. L'aide au suivi consiste, justement, à ne pas tronquer ce dernier en l'assimilant à un système de contrôle ne visant qu'à vérifier la mise en œuvre de procédures. Le mécanisme de suivi doit être un instrument de coopération, d'échanges d'expériences entre experts de haut niveau, de prise de conscience et d'inspiration mutuelle.

CHAPITRE 1

L'ETAT DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Réflexions et Commentaires

ANALYSE INTRODUCTIVE

L'histoire de l'humanité nous apprend que la corruption est enracinée dans la nature humaine et qu'elle est une déviance du pouvoir, que ce pouvoir soit économique, politique ou administratif. De nombreux auteurs ont rendu compte de la perversité de certains responsables de civilisations antiques économiquement puissantes et intellectuellement développées. On ne peut s'empêcher de citer les frasques de dignitaires égyptiens, grecs ou romains : trois grandes civilisations, trois grandes forteresses économiques et marchandes. A l'époque antique, le sport était lui aussi (déjà) touché par ce phénomène ; ainsi l'historien Bernard JEU, dans ses conférences concernant les J.O. antiques, soulignait à plaisir les tricheries, fraudes et autres boycotts qui ponctuaient les jeux. Un autre historien du sport, F. HACHE¹ 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 ? 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. Cet environnement mercantile ne peut que conduire à l'utilisation de méthodes extra-sportives pour accéder au résultat tant désiré. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, notre société très mercantile ne peut qu'amplifier une tendance perceptible dès l'antiquité.

Aucun secteur aujourd'hui ne peut se dire épargné par des risques de corruption et pour rester un instant dans le créneau sportif (relayé depuis les années 1970 par un environnement médiatico-publicitaire) nous avons découvert à partir des années 1980 à quel point l'argent avait pollué le sport professionnel de haut niveau. La découverte de flux financiers occultes a déstabilisé l'image d'un sport propre et noble ; les affaires judiciaires touchant des clubs de football prestigieux ont mis à jour la perversité du système et de ses acteurs.

Au-delà de ces chroniques, tous les observateurs un peu avertis de la vie économique et politique admettent généralement que la corruption s'est développée au cours des quinze dernières années.

Cette remarque pose tout de suite diverses questions auxquelles on ne peut échapper quand on analyse la corruption, notamment celle de l'importance quantitative du phénomène et celle de ses facteurs.

¹ "Jeux olympiques, la flamme de l'exploit"

1 - QUANTIFIER LA CORRUPTION ?

Le caractère occulte de l'infraction de corruption est la cause majeure qui neutralise la révélation de son existence. La corruption est le fruit d'un accord occulte entre deux parties, l'une est le corrupteur, censé être l'élément actif de la corruption, l'autre est le corrompu, censé être l'élément passif. Corrupteur et corrompu sont pénalement responsables dans les mêmes termes, cette coaction est facteur d'un lourd silence qui neutralise l'éventuelle volonté de révélation de l'infraction.

L'autre aspect de cette coaction c'est l'absence de victime directe susceptible de révéler la turpitude. Les victimes de la corruption sont "hors du champ" de l'infraction : ce sera la Société, prise dans son acception la plus large. Le coût économique de la corruption se traduit non par une diminution de la marge commerciale de l'agent économique mais par un surcoût supporté par l'entité publique dont le responsable est le bénéficiaire de la corruption (corrompu). Cet état de fait explique, pour partie, la montée en puissance des associations de défense des contribuables qui voient dans leur action le seul moyen pour dénoncer les dérives dans la gestion de fonds publics.

Enfin, le dernier facteur susceptible de masquer la réalité statistique du phénomène corrupteur c'est la confusion au stade du traitement répressif de cette infraction avec celles du droit des sociétés et tout particulièrement l'abus de biens sociaux

Ainsi, l'absence d'indicateurs statistiques fiables tant au plan national qu'international ne permet pas de quantifier le phénomène.

2 - LES FACTEURS DE LA CORRUPTION

Les facteurs et les éléments générateurs des "affaires" sont divers. Ils peuvent schématiquement se répartir en deux groupes, l'un relevant de la dimension humaine et philosophique, se caractérisant par la perte des valeurs morales au sens du respect de la loi républicaine, l'autre trouvant sa source dans des failles institutionnelles et/ou dans le détournement du fonctionnement normal des structures juridiques de droit commercial et de droit civil.

2.1 Loi et morale

En ce qui concerne la dimension humaine du problème, nous pourrions partir du rapport si cher aux juristes du droit et de la morale. La morale, référence à un concept philosophique et religieux donc subjectif, couvre à l'évidence un champ plus vaste que la loi qui, elle, indique aux citoyens d'un même Etat ce qui est autorisé et interdit.

Aujourd'hui tout un chacun peut constater le recul des valeurs morales. Le "matérialisme" ambiant fait que les hommes ne sont pas jugés en fonction de leur valeur personnelle mais en fonction de leur puissance (argent et pouvoir). Cela explique que, pour un certain nombre d'individus, la recherche des avantages personnels est devenue la règle de comportement. Tout ce qui peut permettre d'accroître les avantages est autorisé.

La seule contrainte à laquelle sont soumis les citoyens est le respect de la loi. Or celle-ci, dans notre société contemporaine, a perdu, elle aussi la valeur de norme absolue qu'elle pouvait avoir

dans les époques antérieures. Cela est dû, d'une part, à l'affaïssement déjà évoqué des valeurs morales mais aussi à la complexification croissante des textes qui fait disparaître les références aux principes juridiques fondamentaux derrière une profusion de commentaires relatifs à leur application dans des cas toujours plus particuliers.

Si comme nous l'exposons, la loi n'est plus un repère universel dans l'espace de notre Etat on peut également considérer qu'elle n'est plus un repère universel dans le temps, ce qui signifie qu'elle a là encore perdu son caractère de référence absolue surtout depuis l'adoption de lois d'amnistie et/ou de lois plus douces empêchant par leur effet rétroactif la répression de faits délictueux commis antérieurement à leur promulgation. Ces lois, si elles ont pour finalité dans le cadre des affaires économiques et financières de faire "table rase du passé", ont aussi malheureusement pour effet de donner l'impression plus ou moins confuse que la loi n'est qu'un paramètre relatif. Le sentiment d'impunité que cela engendre dans l'esprit des personnes se livrant à des pratiques illégales est bien évidemment préjudiciable à une politique cohérente de lutte contre la corruption.

Cette analyse est d'ailleurs développée par Yves MENY qui écrivait en 1993 "les dispositions amnistiant les faits délictueux liés au financement des partis politiques ont eu un effet désastreux en donnant à l'opinion le sentiment tout à fait exact que les hommes politiques étaient en la matière au-dessus des lois...".

Par ailleurs, M. Octave GELINIER, écrivait en 1994 dans la revue Ethique de l'Entreprise "Les règles bafouées deviennent une langue de bois dont certains se moquent avec cynisme, la clé de la réussite devenant l'art d'enfreindre la règle".

2.2 La corruption au niveau national

Force est tout d'abord de constater que le volume des affaires judiciaires touchant au droit pénal économique et financier est en corrélation étroite avec la mise en place à partir de 1982 de la décentralisation. Ce constat a diverses causes.

- **la décentralisation et le cumul des mandats**

La décentralisation a multiplié les centres de décision au niveau local. Elle a calqué à ce niveau la structure étatique jacobine de concentration du pouvoir entre les mains des exécutifs locaux. A partir de 1982, le Préfet représentant de l'Etat dans le département n'est plus l'organe exécutif départemental, il perd cette qualité au profit du Président du Conseil Général.

Cette modification de nos structures administratives se conjugue avec la crise économique qui a considérablement fragilisé à partir des années 1975 l'équilibre financier des entreprises. Dès lors, la commande publique est devenue pour ces acteurs économiques un recours pour faire face à leurs déboires commerciaux et financiers. Précisons que sur la masse considérable de 750 milliards de francs annuels distribués par l'Etat et les collectivités publiques dans le cadre des marchés publics, près des 2/3 le sont par les collectivités territoriales ; nous mesurons alors d'autant la polarisation autour des commandes publiques locales. La concurrence sauvage que cette situation engendre est propice à deux types de dérives :

- l'une s'appelle l'entente entre entreprises dont l'une des finalités est de fixer un prix plancher au niveau des appels d'offre ;
- l'autre s'appelle corruption : elle permet à une entreprise de fausser la concurrence par

rémunération occulte du décideur public chargé de choisir l'entreprise bénéficiaire d'un marché. Comme le précise Yves MENY "Par le biais de la corruption, la concurrence, fondement de l'économie de marché fait place à l'oligopole ou pire au monopole, l'intérêt général cède à l'intérêt privé et la décision s'efface devant le donnant-donnant généralisé".

En outre, et nous pourrions dire par "empilages successifs", l'importance accrue des pouvoirs locaux (maires, président de conseil général et président de conseil régional), ne s'est pas accompagnée d'une révision de nos institutions sur le cumul des mandats.

Dans le cadre des travaux de la commission SEGUIN mise en place dans le courant du second semestre 1994 à l'initiative du Président de l'Assemblée Nationale sur le thème de la corruption, la question du cumul des mandats a été très largement abordée. Dans le compte rendu des débats, il est tout d'abord fait état de données chiffrées. Il apparaissait à cette époque que sur 577 députés 89 étaient conseillers régionaux (dont 9 présidents), 248 étaient conseillers généraux (dont 22 présidents) 20 conseillers de Paris, 83 maires d'une commune de 20 000 habitants et plus, ainsi que 6 adjoints au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants. Il apparaissait qu'au Sénat sur 221 sénateurs, 29 étaient conseillers régionaux (dont 3 présidents), 127 conseillers généraux (dont 25 présidents), 6 conseillers de Paris et 29 maires d'une commune de 20 000 habitants et plus et un adjoint au maire d'une commune de plus de 100 000 habitants.

Le rapport de la Commission expose que le cumul des mandats et des fonctions électives favorise (...) des confrontations d'intérêts qui peuvent provoquer le soupçon, sinon déboucher sur des comportements répréhensibles. Si les parlementaires ne sont pas en tant que tels soumis aux sollicitations de puissants groupes industriels et financiers, ils ne peuvent éviter d'entrer en contact avec eux lorsqu'ils sont parallèlement gestionnaires de collectivités locales. Et le rapport de poursuivre qu'en définitive, il est apparu que c'était l'exercice des fonctions exécutives locales, tant du point de vue de la disponibilité que de la qualité d'ordonnateur budgétaire qu'elles impliquent, qu'il semblait souhaitable de proscrire aux parlementaires.

Le problème du cumul des mandats est d'un intérêt fondamental aussi peut-on regretter qu'il ait fallu attendre si longtemps pour qu'il soit remis à l'ordre du jour.

Sous l'angle de la lutte contre la corruption, le cumul des mandats présente deux risques pervers :

1. Il tendrait à empêcher l'adoption de mesures ou de textes visant à rendre transparent l'exercice des mandats locaux.
2. Il pourrait inciter des parlementaires à voter des lois d'amnistie en raison de l'implication directe de certains d'entre eux dans des affaires judiciaires liées à leurs pouvoirs, à l'exercice de leurs mandats locaux ou pour éviter des poursuites à l'encontre de responsables industriels ou commerciaux avec lesquels ils sont en étroits contacts dans leurs fonctions locales (neutralisation de l'aspect répressif des délits économiques et financiers).

Au-delà du volet de la décentralisation, il apparaît au regard d'un certain nombre d'affaires judiciaires que l'interférence entre public et privé est également source de déviances.

- **Confusion des secteurs public et privé**

La commission déjà citée a, à juste titre, relevé le cas des élus qui conseillent des groupes industriels ou commerciaux. Le code électoral établit, de manière générale, l'incompatibilité des fonctions publiques non électives avec l'exercice du mandat parlementaire sauf quelques exceptions dont l'enseignement supérieur. En revanche le principe du libre exercice des activités privées est la règle. Sont toutefois incompatibles avec le mandat parlementaire les "fonctions d'état major" dans les entreprises nationales et les établissements publics nationaux (sauf lorsqu'elles sont exercées ès qualités ou du fait d'un mandat local).

Un certain nombre d'incompatibilités ont été adoptées par la loi du 19 janvier 1995 (cf. code électoral: art. L 142 et suivants).

Toutefois, on peut encore considérer qu'à ce jour l'interférence du public et du privé est d'autant plus aiguë dans notre société que notre système économique pousse à cette "confusion" au travers de l'économie mixte et des nombreuses prises de participation de l'Etat dans des structures économiques.

En dehors du fait que la plupart du temps ce sont des hauts fonctionnaires qui dirigent les entreprises nationalisées, la pratique du "pantouflage" permet aux fonctionnaires, dans certaines conditions prévues par les textes, d'accepter un emploi dans le secteur privé. Cette pratique qui a tendance à se développer, et contre laquelle aucune critique ne peut être en théorie portée, ne va pas néanmoins sans poser de problèmes en raison de l'importance des échanges commerciaux entre les entreprises et les autorités en charge de la commande publique.

L'interférence entre public et privé, voire entre le monde politique, administratif et économique, trouve encore application au travers d'une structure, la Société d'Economie Mixte (SEM), ainsi qu'au travers des délégations de services publics.

Les SEM, structures de droit privé dont le capital est en majorité constitué de fonds publics, ont connu durant la décennie 1980/1990 un développement considérable. Selon le Crédit Local de France, le nombre des SEM est passé de 650 en 1980, à 966 en 1990 et à 1450 en 1996.

La Commission de prévention de la corruption présidée par M. Robert BOUCHERY mettait en évidence que l'utilisation de ce type de structure accentue le risque de corruption et plus généralement d'agissements délictueux de nature économique et financière. Leur intervention dans des opérations d'aménagement et de construction constituent des enjeux financiers considérables et présentent un intérêt évident pour des intervenants privés. Dans le cadre de la direction de tels projets, les dirigeants des SEM disposent du pouvoir de choisir leurs partenaires privés tels que bureaux d'études, maître d'oeuvre, promoteurs... Les masses financières engagées étant souvent très importantes, la corruption est un facteur décisionnel très tentant pour les deux parties.

L'autre formule juridique utilisée au niveau des collectivités territoriales est celle de la délégation de service public qui leur permet de choisir intuitu personae et avec un minimum de procédure, la personne publique, mais le plus souvent privée à laquelle elles jugent souhaitable de confier la gestion de l'un de leurs services (Loi Sapin du 29 janvier 1993).

Ce libre choix peut à ce stade entraîner des déviations en ce que l'autorité délégataire du service

public peut être tentée de monnayer l'octroi de la convention de délégation. Nous citerons à l'appui

de notre propos les affaires judiciaires relatives aux domaines de la distribution de l'eau, du traitement des eaux usées, du ramassage des ordures ménagères, etc. Nous pouvons d'ailleurs constater que l'objectif parfaitement louable de ces sous-traitances d'améliorer la qualité de notre environnement peut servir de tremplin à des actes déviants.

Précisons si besoin en était que ces remarques n'entachent en rien le constat positif qui doit être fait du principe de la délégation de service public; ce qui est en cause c'est l'utilisation perverse de ces mécanismes juridiques dans une optique de corruption.

Nous venons d'évoquer les principaux facteurs de la corruption. Il est important, avant d'aborder les moyens à mettre en place pour y remédier, de souligner l'effet du commerce international dans le développement de la corruption. La corruption n'obéit pas à une définition universelle, son approche est variable d'un pays à l'autre, en fonction d'une histoire propre à chaque Etat, à chaque Nation. La liberté des échanges, fruit d'une mondialisation sans cesse croissante de l'économie, a conduit les industriels et les commerçants travaillant à l'export à s'adapter aux pratiques locales même lorsqu'elles poussent à la corruption.

2.3 La corruption au niveau international : le commerce international

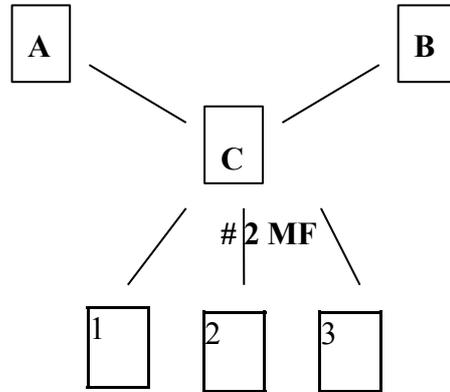
La France a été amenée à réglementer par le biais essentiellement du contrôle douanier et fiscal les sommes versées par ses entreprises à des décideurs étrangers, publics ou privés. Des organisations telles que l'OCDE, le Conseil de l'Europe, l'Union Européenne, l'ONU s'intéressent à cette question. Les travaux de l'OCDE ont abouti le 19 décembre 1997 à la signature d'une convention prévoyant l'incrimination du chef de corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Il n'en reste pas moins au regard de la pratique que le commerce international peut servir de support à des rémunérations occultes non seulement de décideurs étrangers mais en outre de décideurs français, voire des chefs d'entreprise qui ont accepté le pacte de corruption, en utilisant la technique "dite du retour sur commission".

Celle-ci consiste à faire sortir des comptes de l'entreprise une somme supérieure à celle qui est sollicitée par le décideur et à la virer sur un compte bancaire à l'étranger.

A titre d'exemple supposons une entreprise **A** (française, allemande, italienne, anglaise, etc.) qui obtient un marché à l'export auprès d'un décideur étranger **B**. Ce dernier sollicite pour signer le marché le versement d'une commission de 5 MF payable dans un établissement bancaire situé dans un « paradis fiscal » **C**. Le système du versement des commissions à l'étranger étant un système déclaratif, le chef d'entreprise **A** sortira de sa société non 5 MF mais 7MF. Il constituera alors à l'occasion d'une opération commerciale internationale une « caisse noire » de 2 MF localisée dans un « paradis fiscal ».

Ces 2 MF peuvent avoir schématiquement 3 utilisations frauduleuses possibles :

1. Ils peuvent être utilisés personnellement par le dirigeant de la société, l'opération peut alors être qualifiée d'abus de biens sociaux ;
2. Ils peuvent permettre le financement occulte d'un parti politique en violation de la loi du 19/01/1995 interdisant en France le financement de la vie politique par les entreprises ;
3. Ils peuvent servir au versement (sur un compte étranger) d'une commission à un décideur public français à l'occasion d'un marché public ultérieur.



C'est au regard de cet ensemble de facteurs que la corruption est aujourd'hui devenue un enjeu majeur pour notre société démocratique.

I - PREVENIR ET DETECTER LA CORRUPTION

1 - PRÉVENIR : MORALE, ÉTHIQUE, DÉONTOLOGIE ET AFFAIRES

En termes imagés la prévention de la corruption au sens de prévention primaire, très en amont de la survenance du risque, nous paraît bien souvent buter sur cette interrogation à l'allure de chiasme "affaire de morale ou morale des affaires"?

Les esprits sains, ou ceux qui n'ont pas encore été pervertis par les épices du profit ou alors d'authentiques incorruptibles seraient certainement prêts, dans leur majorité, à répondre par l'affirmative à la première partie de l'interrogation. Ce pourrait donc être au premier degré, une affaire de morale et il n'y a schématiquement pas de raison, dans ces conditions, que les hommes ne réagissent pas en matière de corruption comme par rapport à la ligne blanche : il y a ceux qui la respectent, ceux qui s'en accommodent "pas vu, pas pris" en "flirtant" constamment avec elle et ceux pour lesquels il serait stupide de ne pas la transgresser à la moindre occasion en ayant l'illusion de gagner du temps et le temps cela peut être, comme chacun sait, de l'argent.

Si la morale est un ensemble de normes propres à une société donnée, il faut convenir que chaque être humain peut avoir la sienne. Elle est le fruit de sa personnalité et plus précisément de sa conscience et de son éducation. Quelqu' espoir que nous nourrissions en l'homme, théoriquement libre et égal à tout autre en droits, il faut bien se rendre à l'évidence qu'en fonction des circonstances, le comportement de l'un ne sera pas celui de l'autre.

Ainsi tant qu'il y aura des hommes et tant qu'il y aura les circonstances, il y aura par exemple :

- le fonctionnaire qui ouvrira grand les yeux et délivrera ou refusera, conformément à la législation et en son âme et conscience sous le sceau de l'autorité administrative les autorisations sollicitées. A côté, il y aura celui qui exigera un « avantage » pour délivrer le document ;
- l'élu qui acceptera ou exigera la commission alors que son collègue de la ville voisine fera savoir qu'il ne pratique pas ainsi.

Ainsi donc, fort ou faible de sa morale, l'individu au libre arbitre constamment sollicité, évolue dans une société qui lui renvoie actuellement davantage l'écho des malversations de son époque que l'énoncé de normes éthiques hautement proclamées par des référents représentatifs de l'organisation institutionnelle et sociale.

S'il a la chance d'exercer une activité professionnelle, notre homme, à la morale supposée et plus ou moins informé d'éthique, pourra, selon le degré d'organisation de son administration, de sa collectivité publique ou de son entreprise, bénéficier des repères déontologiques qui lui seront donnés comme autant de balises pour évoluer comme "individu - agent" au sein de l'entité administrative, publique ou commerciale.

Quid, sur ces bases, de la morale des affaires ?

Force est de constater que non seulement les administrations et les entreprises sont de plus en plus nombreuses à élaborer des chartes d'éthique ou des codes de déontologie mais encore que les organisations internationales elles-mêmes, comme l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe, ont mis ou sont en train de mettre au point des codes de conduite des agents publics. C'est bien un signe...

C'est à l'évidence le signe qu'il est devenu nécessaire d'intégrer dans le tumulte et les eaux parfois troubles du "business", une dimension éthique là où elle n'était pas expressément apparente ni réelle.

C'est peut-être aussi le signe que pour pallier les carences du passé, reconstruire sur les ravages causés par les "affaires", conserver ou regagner la confiance, affirmer ou recouvrer la dignité, rejeter ou dissiper les soupçons, ou tout simplement affronter la concurrence à armes égales, il est désormais devenu indispensable de développer un volet éthique dans l'organisation de son activité.

C'est en tout cas une démarche lucide, courageuse, louable, et qui mérite d'être favorisée à condition qu'elle corresponde à une authentique sincérité, à un souci accru de l'exercice des responsabilités et à la pratique d'une nécessaire transparence dans les affaires notamment au confluent du secteur public et de la société civile.

Mais attention, de tels engagements ne souffrent pas l'ambiguïté et ceux qui les prennent devront s'efforcer de les tenir en faisant chaque jour la preuve qu'ils agissent en conformité avec leurs propres règles sous peine d'être totalement discrédités car les observateurs ne se contenteront pas d'un simple affichage fût-il subtilement ordonné et mis en valeur.

Comment en effet l'esprit critique ne peut-il pas supposer dans l'analyse de ce courant éthique, à plus forte raison lors d'une période annoncée comme telle de redressement moral, un phénomène de mode et d'imitation de bon aloi qui consiste pour une entreprise désireuse de paraître "éthiquement correcte" à publier son épreuve déontologique au même titre qu'elle peut vanter ses qualités de production et ses résultats financiers !

Tout cela est-il compatible, à une époque où les échanges commerciaux internationaux se multiplient dans un contexte compétitif accru ? Il est en effet de notoriété publique que certaines entreprises intègrent manifestement dans leur stratégie le rapport entre le coût des risques divers encourus, - qu'elles apprennent de plus en plus à prévenir et à gérer en ayant recours à des recrutements de personnes qualifiées -, et les bénéfices attendus.

Qu'en restera-t-il alors, en dernière analyse, dans la conviction de chacun ? Au moins la faculté en se référant, s'ils existent, à la charte d'éthique ou au code de déontologie, de méditer, "mythe ou réalité", sur la délicate question de la prévention par l'éthique dans les affaires.

2 - DÉTECTER : CONNAÎTRE, FORMER, AGIR

Les fonctionnaires qui sont chargés de lutter contre la délinquance économique et financière et, tout particulièrement, contre la corruption ne sont pas spécialement préparés à cette tâche lors de leur formation initiale.

L'observation du fonctionnement de l'appareil administratif et judiciaire montre, sans tomber dans

la caricature systématique, que la plupart des services travaillent trop souvent en ordre dispersé, chacun dans son secteur, en épiant l'autre pour veiller au respect de ses prérogatives dans un esprit qui relève davantage d'une pratique défensive de leurs intérêts propres que du souci de promouvoir l'intérêt général.

Si l'on ajoute à cela le corporatisme, admissible lorsqu'il est légitime, pour la défense des siens injustement attaqués mais condamnable lorsqu'il tend régulièrement à dissimuler sa "brebis galeuse" en lui appliquant dans le secret un traitement interne pour sauver la face sans saisir la justice chaque fois que cela devrait être le cas en application de l'article 40 du Code de Procédure Pénale, on peut alors mesurer la pente à remonter pour que corrupteurs et corrompus aient le moins de beaux jours possibles devant eux.

En effet même le citoyen le plus profane a compris que la corruption procède des principes de la délinquance d'astuce, et fonctionne le plus souvent en réseaux, dans la société, la vie publique et le monde des affaires, dans un cadre aussi bien interne qu'international avec l'apparence de la légalité.

Dans ces conditions il est difficile de traquer ce mal endémique, d'en débusquer les bénéficiaires et de rassembler les preuves indispensables pour les confondre si l'on a recours, dans la dispersion, aux méthodes classiques de contrôle et d'investigation.

Il est dès lors recommandé pour décloisonner l'appareil administratif et dépasser la perception partielle à laquelle la vision est souvent cantonnée d'adopter une approche pluridisciplinaire seule à même d'appréhender les phénomènes complexes nécessitant une analyse transversale de leurs différents composants. Car, de même que les entreprises et les cabinets d'affaires ne manquent pas, dans le secteur privé, de réunir en leur sein les talents des spécialistes leur permettant de résoudre tous les problèmes, de même, dans le secteur public, la coordination intégrée (et pas seulement juxtaposée) de l'action des différents intervenants concernés par un même fléau constitue l'indispensable atout pour pouvoir espérer en percer un jour les secrets.

Malgré sa création récente et ses moyens limités, notre service a le sentiment de mieux appréhender la réalité des mécanismes corrupteurs grâce à :

- sa composition interministérielle associant des agents provenant d'administrations engagées dans la lutte contre la corruption ;
- ses contacts noués avec le secteur privé ;
- les informations qui lui parviennent sur la façon dont les choses se passent dans la partie immergée de la corruption.

Cette meilleure appréhension lui permet de faire œuvre pédagogique par la mise au point de modules de sensibilisation et de formation à l'intention de ceux qui luttent contre la corruption ou se trouvent exposés à ses risques.

La méthode retenue est empruntée à la technique de l'audit. Elle consiste à faire une analyse fine des fraudes qui sont le support de la corruption et des marchés. Elle nécessite la lecture croisée d'éléments d'origines diverses en rapport avec le titulaire, le bénéficiaire du marché et la réglementation administrative. En appliquant cette méthode, c'est-à-dire en sachant ce que l'on doit chercher, et en cherchant là où il faut chercher et quand il faut le faire, les "agents" auront davantage de chances de trouver. L'enlisement trop fréquent de beaucoup de procédures dont l'effet dévastateur sur l'opinion publique est connu, pourrait être, de cette façon, limité si ce n'est

évité.

Des progrès dans la lutte anticorruption sont réalisables pour peu que les différents acteurs de cette lutte veuillent bien s'ouvrir l'esprit, tant en s'intéressant à ce qui se passe avant ou après leur propre intervention afin de développer les échanges qu'en améliorant la connaissance qu'ils ont individuellement pour agir ensemble contre cette forme de criminalité.

II - LES CONTROLES

Nous avons vu dans l'introduction de notre propos, que la décentralisation avait certainement joué un rôle non négligeable dans l'augmentation du phénomène de la corruption. En effet, non seulement la décentralisation a multiplié les centres de décisions au niveau local et doté dans le même temps les décideurs locaux de moyens budgétaires accrus, mais encore elle a réduit les pouvoirs de contrôle de l'administration.

1 - Le contrôle de légalité

Le contrôle de légalité permet à l'autorité préfectorale d'assurer une surveillance des décisions prises par les collectivités territoriales de son département. Dans la logique politique de la décentralisation, cette tutelle devait soit disparaître, soit être réduite. C'est cette seconde solution qui a prévalu, les lois de décentralisation ayant ôté au préfet le pouvoir de contrôle a priori, ne laissant subsister que le contrôle a posteriori. Au mieux, il peut agir par le biais du référé précontentieux.

Mais cet élément, de nature juridique, n'est pas le seul à expliquer la faiblesse du pouvoir de contrôle de légalité. Il faut y adjoindre deux facteurs :

- D'une part, une carence dans les effectifs et la formation des agents chargés de ce contrôle. Même avec le concours d'autres administrations (DGCCRF, Equipement) les services préfectoraux n'ont pas les moyens humains nécessaires aux contrôles. Par ailleurs, ces personnels ne sont pas assez formés pour une détection "efficace" des anomalies, s'attachant trop au caractère formel du contrôle et n'ayant pas une maîtrise suffisante des mécanismes permettant de déceler la corruption, le trafic d'influence ou la prise illégale d'intérêts.
- D'autre part, il serait vain de nier que la décentralisation liée au cumul des mandats a amoindri le pouvoir préfectoral. Cette situation nouvelle amène à l'évidence le préfet à être très circonspect sur l'opportunité de la saisine des juridictions administratives... C'est ainsi que l'on peut constater depuis les lois de décentralisation une chute des saisines des tribunaux administratifs.

Cette atteinte aux pouvoirs du préfet depuis les lois de décentralisation est d'autant plus fâcheuse que le préfet joue un rôle pivot dans son département. C'est lui qui impulse une dynamique, c'est comme le disent les sportifs la plaque tournante de l'administration donc du contrôle. S'il est en difficulté, c'est toute l'équipe qui s'affaiblit.

Outre sa prérogative de saisine des tribunaux administratifs le préfet peut saisir d'autres instances de contrôle telle que la MIEM (Mission Interministérielle d'Enquête sur les Marchés). Cette structure centrale n'est en fait que très peu sollicitée par les préfets. Il peut aussi saisir les

Chambres Régionales des Comptes (CRC), mais cette saisine n'est pas non plus fréquente². Enfin, les services préfectoraux peuvent aussi saisir, pour des cas bien ciblés, le Procureur de la République.

Il est donc clair que ce contrôle est exercé de manière insatisfaisante.

2 - Le problème des documents d'urbanisme

Le "rapport Bouchery" mettait l'accent sur le fait que les secteurs de l'urbanisme et de l'immobilier sont tout particulièrement exposés aux risques de corruption et ce pour trois raisons :

- <<la valeur des biens dépend fortement de la destination du sol qui résulte elle-même des documents de planification ou des conditions de délivrance d'une autorisation, ce qui bien évidemment peut éveiller quelques intérêts mercantiles>> ;
- <<l'élaboration et l'exécution des règles d'urbanisme sont concentrées entre les mains des mêmes autorités publiques, à savoir celles des maires>> ;
- <<les opérations d'urbanisme sont en outre difficiles à surveiller, elles font appel à des techniques ou procédés peu vérifiables et donnent lieu à des montages juridiques sophistiqués où l'implication directe des élus conduit là encore à une certaine "prudence" des autorités chargées d'exercer le contrôle>>.

Ces observations conservent aujourd'hui encore toute leur valeur.

3 - Le pantouflage

Le pantouflage consistant pour des fonctionnaires à assurer successivement des fonctions importantes dans l'administration et dans des sociétés publiques ou privées, à capitaux publics, pose un certain nombre de problèmes en terme de contrôle. Le contrôleur redoute parfois d'assurer pleinement sa mission compte tenu de la qualité du contrôlé, issu d'un même cursus voire d'un même corps administratif. Les inconvénients résultant d'une telle situation sont évidents.

De nombreux exemples récents touchant de grandes entreprises ou établissements bancaires en sont la plus parfaite illustration. « L'affairisme » qui s'en dégage devrait être analysé en profondeur si l'on veut éviter de voir se perpétuer certains errements du passé.

4 - L'absence d'une inspection générale de la fonction publique territoriale

Il est regrettable que la loi sur la décentralisation qui a développé la fonction publique territoriale n'ait pas prévu dans le même temps la mise en place d'un corps d'inspection générale chargé du contrôle des agents sur le plan déontologique, statutaire et financier.

Ainsi, un corps d'inspection générale de la fonction publique territoriale permettrait-il:

- de mettre au jour d'éventuelles anomalies techniques commises par des fonctionnaires dans

² □ Que sais-je ? "La lutte contre la corruption". En 1994, sur 336 700 actes budgétaires des collectivités locales, il y a eu 862 saisines des CRC soit 0,26 %. En 1994, dans 40 % des saisines des Parquets par les CRC, il s'agissait d'affaires concernant des associations para-administratives ou des sociétés d'économie mixte. En 1995, les CRC ont transmis 65 dossiers aux Parquets.

l'exercice de leurs fonctions dans une perspective d'enrichissement personnel ou pour le compte d'une tierce personne souvent hiérarchiquement supérieure ;

- de corriger les abus manifestes susceptibles d'être commis par des responsables administratifs locaux lors de recrutements, de rétrogradations ou de promotions.

5- Les marchés publics

Le Code des marchés publics est, faut-il le préciser, non un outil de lutte contre la corruption mais de prévention en instituant un ensemble de règles organisant la concurrence entre les fournisseurs de l'Etat et des collectivités territoriales. Les nombreuses affaires judiciaires touchant les marchés publics, traitées depuis quelques années sous la qualification de corruption ou abus de biens sociaux, démontrent que le système n'apporte pas à l'évidence les garanties que l'on serait en droit d'en attendre.

Nous avons mentionné les conséquences négatives de la décentralisation au stade du contrôle de légalité et ses effets sur le contrôle des marchés publics. Nous n'y reviendrons donc pas. En revanche il nous paraît intéressant d'aborder deux problèmes : celui des contrôles réalisés par les fonctionnaires du Trésor Public lors du règlement des factures des collectivités locales et celui de la future réglementation du Code des marchés publics.

Les services de la Comptabilité Publique sont chargés du suivi comptable des budgets des collectivités locales. A ce titre leurs fonctionnaires ont pour mission à la fois de surveiller l'équilibre des comptes de ces collectivités mais aussi la régularité des dépenses. Ainsi les comptables publics effectuent-ils au premier degré un contrôle sur pièces des documents qui servent de support au paiement des factures émises par les fournisseurs dans les marchés publics notamment. Or, dans le cadre d'un pacte de corruption, les fonds versés au corrompu proviennent, dans la quasi totalité des cas, non d'une diminution de la marge de l'entreprise mais d'une surfacturation de ses prestations. Le montant de la surfacturation encaissé par le fournisseur est reversé au décideur public. Ainsi en fonction de ce schéma, le comptable public sera-t-il amené à régler la facture entachée de surfacturation voire la fausse facture le plus souvent relative à la réalisation d'une prestation immatérielle (étude en tout genre). Le comptable public est donc en droit de solliciter toute information ou pièce justificative de la réalité de la prestation facturée. Ce contrôle dit sur pièce pourrait être ciblé sur certaines factures qui, à l'évidence, par leur rédaction et/ou leur montant mériteraient de plus amples informations, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement.

Le projet de réforme du code des marchés publics qui devra prendre en compte la nécessaire simplification des procédures de passation, devrait s'attacher à ne pas faciliter la corruption du fait d'une absence de transparence comme il en serait ainsi en cas d'élévation trop importante des seuils rendant obligatoire la procédure d'appel d'offre.

6 - Contrôle du financement de la vie politique

Dans ce domaine le législateur a adopté un certain nombre de textes. Celui du 11 mars 1988 a créé la Commission Nationale des comptes de campagne et des financements politiques, ainsi que la Commission pour la transparence financière de la vie politique. Une loi du 15 janvier 1990 a limité les dépenses électorales et imposé différentes mesures pour clarifier le financement des activités politiques. Enfin la loi du 19 janvier 1995 interdit le financement des partis politiques et des campagnes électorales par les entreprises.

La Commission statue dans les 6 mois du dépôt des comptes. Au delà de cette date il y a forclusion de sa saisine. La Commission nationale des comptes de campagne ne dispose pas de pouvoirs de sanction, mais le remboursement des frais de campagne est subordonné à l'approbation des comptes. Elle peut saisir le juge de l'élection afin qu'il prononce une inéligibilité à l'encontre du candidat qui n'a pas respecté la loi ; elle peut également saisir le Procureur de la République.

En l'état actuel, la loi sur le contrôle du financement des partis politiques laisse une grande liberté de manoeuvre notamment dans le montant ou l'origine des fonds destinés à un parti et en particulier les cotisations des adhérents. L'efficacité du contrôle n'est pas, au regard de ces faits, pleinement satisfaisante.

Précisons enfin que la Commission pour la transparence financière de la vie politique rédige un rapport tous les trois ans qui est publié au J.O.

III JUSTICE PENALE ET LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Un sondage CSA/GIP - Mission recherche droit et justice, réalisé du 12 au 24 juin 1997 auprès d'un échantillon national représentatif de 1042 personnes âgées de 18 ans et plus, publié dans l'Express du 9 octobre 1997, contenait une question sur la lutte contre la corruption ainsi libellée "pensez-vous que dans l'ensemble la justice fait bien ou ne fait pas bien son travail dans la lutte contre la corruption ?". La réponse en pourcentage était la suivante : Bien : 20 % - Pas bien : 76 %- Ne savent pas : 4 % (La même question pour les affaires financières amenait un résultat très voisin : Bien : 20 % - Pas bien : 73 % - Ne savent pas : 7 %)

Comment ce scepticisme très affirmé peut-il s'expliquer ?

1 - Juridictions spécialisées, formation et moyens

1.1 Juridictions spécialisées

Dès l'année 1975 (Loi n° 75-701 du 6 août 1975 modifiée par la loi 94-89 du 1^{er} février 1994) la loi a rendu possible la spécialisation des parquets, des juridictions d'instruction et de jugement. Un décret fixe la liste des tribunaux (un ou plusieurs) spécialisés par Cour d'Appel (Décret n° 94-259 du 25 mars 1994) habilités à connaître des infractions en matière économique et financière dans les affaires "qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité" (art. 704 du CPP). Ces juridictions spécialisées sont compétentes concurremment avec les tribunaux de grande instance territorialement compétents. La corruption et les délits voisins ainsi que le délit d'abus de biens sociaux figurent dans la liste des infractions relevant de leur compétence.

Depuis plus de vingt ans notre pays dispose donc de juridictions spécialisées mais il faut bien convenir que le dispositif ainsi conçu à l'époque ne s'est pas, à l'épreuve, révélé performant, et cela pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, comme souvent, les moyens humains et matériels n'ont pas suivi. Ensuite, les juridictions qui ne figurent pas sur la liste éprouvent de sérieuses réticences à se dessaisir et conservent finalement souvent la maîtrise des affaires. Enfin, les réformes de ce genre supposent la conduite et l'exercice d'une politique criminelle stable reposant sur des orientations aussi claires

que pragmatiques, une coordination de chaque instant et un suivi à long terme, autant d'exigences qui font souvent défaut dans la conduite des affaires, surtout en période d'alternance politique.

En résumé, il y a bien des juridictions spécialisées mais leur fonctionnement laisse à désirer et c'est davantage le magistrat spécialiste qui fait la juridiction spécialisée que l'inverse.

1.2 Formation

Les magistrats et leurs auxiliaires de police judiciaire sont parfois encore insuffisamment préparés à la détection des infractions économiques et financières.

S'il est, en effet, capital qu'au cours de leur scolarité ceux-ci reçoivent une bonne formation de base sur les modalités d'exercice de leurs futures fonctions, il est également important qu'ils acquièrent, lors de leur formation initiale, une idée précise dans un certain nombre de domaines techniquement délicats dont ils auront à connaître au cours de leur carrière. Nous pensons là tout particulièrement aux infractions économiques et financières.

Au-delà de la pratique sur le terrain, au contact de collègues plus expérimentés, la formation continue reste la voie pour accroître et diversifier la spécialisation. S'agissant d'un problème qui mobilise plusieurs acteurs de diverses origines, on devrait prévoir, ou déléguer à des services spécialisés, des actions de formation pluridisciplinaires ouvertes à l'ensemble de ces acteurs, l'objectif étant de réduire les angles morts : lorsque l'on ne sait pas comment cela se passe on n'est pas à même de chercher là où il faut et on passe à côté sans s'en rendre compte.

1.3 Moyens

La stagnation pendant des années du budget du Ministère de la Justice au dessous de 1 % du budget de l'Etat explique la pauvreté des moyens matériels et humains dont dispose l'institution judiciaire laquelle est incapable de traiter nombre de contentieux dans des délais raisonnables. Compte tenu des retards accumulés, les efforts entrepris depuis peu pour amener ce budget à un niveau plus décent n'ont pas encore modifié la situation de façon notable. En tout cas ils n'ont encore eu aucun résultat tangible sur les délais de traitement des affaires, notamment financières.

Le gouvernement a, récemment, décidé de hâter cette évolution en renforçant les moyens de lutte contre la grande délinquance financière. Il n'est que temps à une époque où les délinquants financiers de tous pays assurent le traitement et le recyclage de l'argent sale en temps réel par les moyens techniques les plus modernes et difficilement détectables.

Le projet de création de pôles financiers spécialisés associant étroitement les autorités judiciaires aux administrations et organismes spécialisés procède de l'approche pluridisciplinaire que ce service préconise en même temps qu'il en est, sous une certaine forme, un exemple vivant depuis cinq ans. De tels dispositifs permettront, nous le souhaitons, de passer de l'ère de la traditionnelle commission rogatoire dont le retour est actuellement trop aléatoire quant au temps, à la forme et au contenu, à l'ère d'un "contrat judiciaire d'objectifs" passé entre un magistrat entouré d'assistants spécialisés et un directeur d'enquête chargé d'exécuter les investigations.

2 - L'application de la loi : indépendance de la justice et exercice de l'action publique, législation et jurisprudence, coopération internationale.

2.1 Indépendance de la justice et action publique

Les observateurs ou commentateurs du fonctionnement de la justice ont en général pour habitude

d'attribuer l'amélioration des performances de la justice pénale en matière financière au seul mérite d'une poignée de magistrats courageux et déterminés. Ce faisant, s'ils ont sans doute raison, ils ont tendance à passer sous silence le fait que la fin du privilège de juridiction (Loi n° 93-2 du 4 Janvier 1993) a favorisé l'exercice de l'action publique dans des affaires impliquant ceux qui en bénéficiaient jusqu'alors.

Un an après le dépôt du rapport d'une commission de réflexion sur la justice et notamment son indépendance, et au moment où les premiers projets de loi sont débattus au Parlement, il est encore trop tôt pour savoir dans quel sens vont évoluer les rapports du pouvoir avec la justice.

Qu'en pensent précisément sur ce point les Français qui sont, ne l'oublions pas, puisque la justice est rendue en leur nom, les premiers concernés ? Le sondage déjà évoqué ci-dessus donnait les réponses suivantes à la question "le fonctionnement de la justice est il plutôt indépendant ou plutôt dépendant du pouvoir politique ?" : Dépendant : 79% - Indépendant : 15% - ne savent pas : 6%.

Ces résultats seraient "sans appel" si la perspective de prochains débats au Parlement sur ce thème ne laissait pas espérer une amélioration de la situation.

Il n'est pas inutile de rappeler, par rapport à ce problème d'indépendance, que l'article L 2132-5 du code général des collectivités territoriales permet à chaque contribuable qui le souhaite de demander à la juridiction administrative l'autorisation d'agir devant le juge pénal en cas de carence de la collectivité locale.

2.2 Loi et jurisprudence

Les textes réprimant la corruption et les infractions voisines n'ont pas connu de changement au cours des dernières années à l'exception, d'une part, du délit de prise illégale d'intérêt, autrefois l'ingérence qui prévoit désormais la conservation de l'intérêt au même titre que la prise ou la réception, d'autre part de la création du délit de "favoritisme" destiné à sanctionner le fait de porter atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public.

Ces délits s'appellent corruption active et passive, trafic d'influence actif ou passif, prise illégale d'intérêt par personne investie d'une fonction publique ou par un ancien fonctionnaire, favoritisme, concussion, auxquels il faut ajouter le recours fréquent au délit d'abus de biens sociaux prévu par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés et le recel de ce délit.

La législation actuelle et son application ne vont pas sans poser problème. En effet, la corruption, en général bien camouflée sous l'apparence de la légalité, est très difficile à détecter. Lorsqu'exceptionnellement une situation affectée de corruption est découverte, il est très difficile selon la loi actuelle et la jurisprudence d'en rapporter la preuve quand la prescription, 3 ans à compter de l'acte répréhensible, n'a pas déjà fait son oeuvre comme c'est souvent le cas. C'est ce

qui incite les magistrats, en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de Cassation, à qualifier, lorsque cela est possible, d'abus de biens sociaux et de recel, des faits de corruption, le délai de prescription du délit d'abus de biens sociaux ne se décomptant qu'à partir de la découverte de l'infraction. Cette pratique est d'autant plus utilisée que la loi et la jurisprudence exigent pour caractériser le délit de corruption que l'accord entre le corrupteur et le corrompu soit antérieur à l'acte ou à l'abstention.

Cette solution, le recours au délit d'abus de biens sociaux, ne doit être analysée que comme un pis-aller. Elle n'est pas satisfaisante pour plusieurs raisons :

Tout d'abord, parce qu'il est bon d'appeler un chat, un chat, et de recourir au délit de corruption défini dans le code pénal sous le titre "des manquements aux devoirs de probité" pour sanctionner des faits de corruption, et au délit d'abus de biens sociaux pour sanctionner l'infraction à la loi sur les sociétés.

Ensuite, parce que l'application des règles de l'abus de biens sociaux à des faits de corruption comporte le risque grave de conférer à tort, à l'analyse factuelle et juridique de la situation, une coloration exclusivement économique alors que la corruption est un manquement grave aux devoirs de probité.

Enfin, parce qu'il en va de la crédibilité de la loi et de ceux qui l'appliquent. Il est en effet fondamental, dans le cadre d'une politique globale de lutte contre un phénomène ou un fléau tel que la corruption, de pouvoir développer pleinement une action de détection et de prévention s'appuyant, lorsque les faits tombent sous le coup de la loi pénale, sur une action répressive certaine, juste et appropriée.

Qu'attendre en effet d'une démarche préventive à l'égard de certains comportements hautement répréhensibles lorsque la répression apparaît aléatoire ?

Quel avenir juridique pour la répression de la corruption ?

Lors d'un entretien accordé à un journaliste du Monde (15 et 16 février 1997) M. Christian LE GUNHEC, alors Président de la chambre criminelle de la Cour de Cassation avait lancé un appel pour calquer les règles jurisprudentielles de la prescription de l'abus de biens sociaux sur le délit de corruption : "je ne comprends pas pourquoi jamais une cour d'Appel n'a affirmé que la prescription du délit de corruption commence à courir du jour où ce délit est découvert, comme c'est le cas pour l'abus de biens sociaux".

Lors du même entretien l'ex-président de la chambre criminelle ajoutait au sujet de l'utilisation du délit d'ABS plutôt que celui de corruption: "les juges utilisent l'abus de biens sociaux pour réprimer certains agissements qui relèvent par exemple du financement de parti politique pour avoir des marchés. Il faut bien dire que c'est un peu du montage". Ces deux réflexions font un tout car le recours au délit d'abus de biens sociaux s'explique pour résoudre le problème de la prescription et celui de la preuve.

La PRESCRIPTION et la PREUVE du délit de CORRUPTION doivent donc être analysées de façon indissociable pour tenter de donner une réponse juridique cohérente et adaptée au contexte actuel des affaires sans recourir au "système D" de l'ABS.

Tout d'abord, en ce qui concerne la PREUVE, la loi qui exige, selon la jurisprudence actuelle, la

condition d'antériorité "du pacte corrupteur" n'apparaît plus adaptée à ce temps qui voit proliférer bakchichs, commissions, rallonges, et tous autres avantages divers en argent ou en nature qui imprègnent tellement le marché et en font tellement partie que, dans la majorité des cas, les contractants n'en discutent même plus, ni avant, ni pendant, ni après, tout simplement parce que ces avantages successifs sont devenus la base même de leurs relations d'affaires.

A la lecture de certaines décisions rendues par les juges du fond, on remarque ainsi que ceux-ci sont paradoxalement toujours obsédés par la recherche, dans le rapport temps/action, de l'antériorité du « pacte corrupteur » qu'ils considèrent, pensons-nous à tort, comme déterminante pour dire si oui ou non le délit est caractérisé. Ils n'accordent selon nous, pas assez d'attention au fond de la question qui est, dans l'analyse du lien de causalité, de savoir, en fonction de l'ensemble des circonstances de fait, si le contrat est ou non affecté par la corruption résidant dans l'avantage procuré pour faire ou ne pas faire l'acte de la fonction... dont finalement le contrat est la conséquence.

Pensant finalement que le juge en fait dire plus à la loi qu'elle n'en exige, nous sommes d'avis qu'il y aurait matière à instiller une once de souplesse dans la jurisprudence. A défaut, comme cela apparaîtrait préférable, une redéfinition du délit de corruption par voie législative devrait être entreprise.

Notre point de vue n'est ni novateur ni isolé :

Dans son commentaire sur ce délit au juriscasseur le professeur André VITU fait valoir au sujet du problème de « l'antériorité de la sollicitation ou de l'agrément d'une rémunération par rapport à l'acte ou à l'abstention » que « le droit français se sépare de certains droits voisins par exemple italien ou allemand ». Ainsi en droit français, « la loi réprime seulement les manoeuvres qui ont pour but le marché de la fonction mais laisse impunies les rémunérations données a posteriori ». « Le droit allemand, au contraire, englobe en une répression unique les dons qui rémunèrent l'acte accompli et ceux qui paient l'acte à venir ». Le droit italien quant à lui « punit moins sévèrement la rémunération donnée a posteriori parce qu'il estime que la gravité est moindre que dans la corruption antérieure à l'acte ».

Au cours de longues et complètes observations publiées dans la Revue de Sciences Criminelles de juillet/septembre 1987 le professeur J-P. DELMAS SAINT-HILAIRE estime notamment en commentant un arrêté rendu par la chambre criminelle de la Cour de Cassation (Cass. Crim. 14 mai 1986 - Bulletin Crim. n° 163) que :

- depuis la correctionnalisation de l'infraction de corruption, « il n'est plus possible de prétendre que celle-ci, pour être caractérisée, nécessite une *convention* entre le corrupteur et le corrompu : la corruption est consommée même en l'absence d'accord entre les protagonistes, la simple sollicitation, la simple offre de dons ou promesses en vue de rémunérer le non-respect d'obligations tombent sous le coup de la loi pénale » ;
- « le moment où a pu se manifester la sollicitation doit être indifférent », position que nous partageons pleinement.

Ce sont des points de divergences anciens par rapport à la jurisprudence récente toujours aussi restrictive qui incitent le professeur VITU à en appeler, lui aussi, au législateur : «<que le système français soit imparfait, soit, mais c'est au législateur qu'il appartient de corriger cette imperfection persistante" et non, ajoute-t-il, "aux tribunaux ">>.

Pourtant des premiers pas ont été faits par la jurisprudence pour ne plus exiger l'antériorité de la convention corrupteur/corrompu par rapport aux manquements aux devoirs de la fonction dans des affaires où existait nettement une relation d'habitude entre les protagonistes :

- Cass. Crim. 6-2-1969 - Bulletin Crim. n° 67 : un agent judiciaire du Trésor chargé de régler les procédures engagées par l'Etat contre les auteurs d'accidents fournissait régulièrement, moyennant avantage en argent, des renseignements à une agence de défense des fonctionnaires;
- Cass. Crim. 28 janvier 1987 (Caron) : deux policiers adressaient des copies de procédure et des renseignements confidentiels au dirigeant d'une agence de "défense-recours-gestion de sinistre". En contrepartie de cette fourniture de clients, ils recevaient en moyenne 500 F par affaire traitée.

Dans cette affaire, la chambre criminelle (observations J-P. DELMAS SAINT-HILAIRE déjà citées) a rejeté le pourvoi fondé sur le principe de l'absence d'antériorité. Elle a repris une solution un peu plus ancienne selon laquelle lorsqu'on est en présence, non pas d'un fait isolé de corruption, mais d'une pratique s'inscrivant dans une relation quasi-professionnelle suivie, il n'est pas besoin pour le juge de constater de façon explicite que la rémunération a été remise, sollicitée ou promise avant la violation des obligations de l'emploi. En ce cas "l'antériorité des avantages reçus résulte de ce qu'ils ont été consentis de façon régulière et permanente de telle sorte qu'ils ont nécessairement précédé les agissements des corrupteurs et déterminé le corrompu » (Crim. 18 juillet 1985 - Bulletin crim.269).

Enfin, (Cour de Cass. 29.09.1993, Bulletin crim. n° 271) le dirigeant d'un groupe d'entreprises du bâtiment et des travaux publics, en contrepartie de l'absence de facturation des prestations fournies par un laboratoire du Centre d'Etudes Techniques de l'Equipeement, remettait divers matériels au chef de ce laboratoire, fonctionnaire de la DDE et à son adjoint et faisait réaliser gratuitement des travaux à leur domicile.

Dans cette affaire, la Cour a rejeté le pourvoi fondé notamment sur le principe de l'antériorité en considérant que le caractère d'antériorité de la convention conclue entre le corrupteur et le corrompu résulte suffisamment du fait que les avantages reçus ont été réitérés de telle sorte qu'ils ont nécessairement précédé les agissements du corrupteur et déterminé le corrompu.

A la lumière de ces paradoxes (des comportements tous moralement répréhensibles sont punissables pénalement, d'autres pas), de ce déphasage (entre la loi, son application et l'évolution de la société) de ces avancées jurisprudentielles (les arrêts cités n'exigeant pas l'antériorité formelle au cas par cas), de la doctrine (les auteurs cités) et d'une bonne politique pénale (consistant à utiliser les instruments adéquats pour sanctionner des comportements condamnables), il serait nécessaire à défaut de redéfinir le délit de corruption, au moins d'infléchir dans le sens de la souplesse la jurisprudence de la Cour de Cassation.

Quant à la **PRESCRIPTION** du délit, il va de soi, s'agissant d'un délit destiné à réprimer une situation de fait occulte liant dans le secret et le silence corrupteur et corrompu jusqu'à ce que, pour une raison X ou Y, la justice s'en mêle, que la détermination du point de départ du délai est une question de la première importance. Une solution alternative peut être proposée :

Ou bien, s'inspirant de la jurisprudence sur le point de départ de la prescription du délit d'abus de biens sociaux, le délai de prescription du délit de corruption (et de trafic d'influence) ne commencerait à courir qu'à compter de la découverte de l'infraction. L'inconvénient est en l'espèce

de conférer à ces infractions un caractère quasiment imprescriptible.

Ou bien sans modifier le point de départ du délai de prescription, la durée de celui-ci pourrait être allongée par la loi et atteindre 6 ans ou 10 ans. L'inconvénient de créer un nouveau délai spécial de prescription pour ce délit est atténué par la nécessité de pouvoir le poursuivre en raison de ce caractère occulte.

Dans le cas où une réforme du délit de corruption serait envisagée, il serait judicieux de prévoir la possibilité de renverser la charge de la preuve en cas de découverte d'avantages exorbitants sans cause ou d'utilisation de circuits particulièrement complexes destinés à faire perdre la trace des opérations frauduleuses ou rendre l'entraide judiciaire internationale impossible comme les recours aux sociétés écrans et aux paradis fiscaux.

Ces perspectives permettraient d'améliorer les résultats de la répression de la corruption qui sont bien modestes : actuellement, autour d'une centaine de condamnations par an, tous délits confondus sur l'ensemble des manquements aux devoirs de probité, sans compter, pour cause d'absence de distinction entre les vrais (loi sur les sociétés) et les faux (corruption), les ABS et les recels d'ABS. Le quantum des condamnations prononcées, qui a tendance à s'alourdir il est vrai dans les dernières affaires dont la presse s'est faite l'écho, était jusque là sans aucune mesure tant avec la gravité des infractions qu'avec l'importance des profits frauduleux réalisés.

Déduire de ce chiffre de cent condamnations par an que la corruption serait quantité négligeable, serait une profonde erreur car nous avons suffisamment montré, pensons-nous, qu'il était rare de déceler les infractions de corruption, exceptionnel d'aboutir à une condamnation tellement les voies de la poursuite étaient parsemées d'embûches juridiques, fréquent, s'agissant des fonctionnaires soupçonnés de corruption, que les administrations s'abstiennent de saisir les Parquets et possible que la loi d'amnistie croise le chemin de la corruption pour l'effacer.

2.3 la coopération internationale

Les obstacles signalés ci-dessus pour expliquer la moindre efficacité de la justice dans la lutte contre la corruption se bornaient au cadre hexagonal. Sur le plan international les freins à l'action anticorruption sont d'une autre ampleur : paradis fiscaux à la notoriété inégalée ou dissimulée sous des pavillons apparemment respectables, et coopération internationale alourdie tant par le formalisme excessif que par un manque de volonté de collaborer constituent autant de handicaps pour lutter avec succès contre la corruption.

A cette échelle il est encore plus difficile, en raison d'écrans successifs et de lieux différents, d'identifier les personnes et de suivre les flux financiers de plus en plus insaisissables pour cause de vitesse électronique.

Quelques juges des pays de l'Europe ont lancé un appel pour que soient créés les moyens d'une coopération internationale à même de répondre au défi de la criminalité économique et financière transnationale. Puisse l'avenir favoriser dans les meilleurs délais cette coopération internationale plus que jamais nécessaire à l'époque de la mondialisation.

CHAPITRE 2

LES SECTES

REMARQUE LIMINAIRE

D'après le « Petit Larousse » la secte se définit comme : « 1. Un ensemble de personnes professant une même doctrine philosophique, religieuse, etc. 2. Un groupement religieux clos sur lui-même et créé en opposition à des idées et à des pratiques religieuses dominantes. 3. Un clan, une coterie. »

Il ajoute : « La secte repose sur un mouvement de conversion personnel et sur le refus de toute médiation de type sacerdotal. Généralement née de la contestation d'une institution ecclésiastique accusée de laxisme, la secte adopte, sous la conduite d'un guide, une attitude fondamentaliste à l'égard des textes sacrés et révolutionnaire vis-à-vis des structures sociales. Nombreuses dans toutes les religions et à toutes les époques, les sectes se sont multipliées depuis la fin des années 1960, se distinguant notamment par leur idéal de renouvellement, leur goût pour le syncrétisme, leur souci de changer la vie individuelle et de vivre dans une société harmonieuse, exigeant de leurs adeptes une adhésion totale et exclusive. »

Si l'on s'en tenait à cette définition, le Service Central de Prévention de la Corruption n'aurait aucune raison de s'intéresser aux sectes puisque les croyances religieuses et les doctrines professées n'entrent pas dans son domaine de compétence.

Mais cette définition est incomplète car elle ne prend pas en compte les dérives qui consistent, notamment, à l'utilisation par des individus malhonnêtes d'organisations dites « sectaires » pour accaparer pouvoir et argent. L'actualité montre, en effet, qu'il est relativement facile d'utiliser le facteur religieux pour s'adonner à des pratiques délictueuses dans lesquelles la corruption et les détournements de fonds publics interviennent largement.

Il était difficile de rester sans réagir devant la multiplication de ces dérives dont certaines ont trouvé un écho récemment dans les médias. Le présent chapitre ne concerne donc qu'une catégorie très particulière de sectes : les organisations sectaires perverses.

INTRODUCTION

La préoccupation du SCPC étant de ne prendre en compte que les organisations sectaires dans lesquelles des risques de corruption ou de détournement de fonds publics pouvaient être mis au jour, il a été décidé de s'intéresser uniquement aux entités qui présentent les caractéristiques suivantes :

- Elles réunissent une armée de "petites mains" (personnes fidèles, dévouées corps et âme) innervant les tissus sociaux, administratifs et familiaux ;
- elles collectent des fonds privés ou publics suivant l'opportunité : l'origine importe peu ;
- elles ont mis en place un circuit financier national et international et dispersé géographiquement leurs implantations de manière à jouer sur différentes législations nationales ;
- elles disposent d'un guide ou « gourou » souvent représenté par l'un de ses émissaires qui en est le véritable dirigeant ;
- elles ont très souvent créé un service de maintien de l'ordre autonome et sans rapport avec les autres secteurs d'activités ainsi qu'une « juridiction interne » de manière à éviter, autant que faire se peut, le recours au droit commun ;
- elles peuvent compter sur un certain nombre de personnes bien placées "utilisables" directement ou indirectement lorsque le besoin s'en fait sentir, ce qui implique un risque élevé de corruption.

En combinant ces éléments il apparaît possible de présenter un schéma des montages frauduleux les plus connus et l'approche qui a quelques chances de les mettre en évidence.

Force nous est de constater qu'en termes de fraude, il est aisé de prendre l'alibi du « religieux » pour couvrir des activités financières frauduleuses. On peut toutefois se demander quel lien existe entre des mouvements sectaires et la corruption. A priori, en effet, certains de ces mouvements sont souvent basés sur une escroquerie vis-à-vis de leurs adeptes et pratiquent, par ailleurs, largement la fraude fiscale mais le fait qu'ils vivent apparemment en autarcie pourrait donner à penser qu'ils vivent, de ce fait, à l'écart du risque de corruption. Or, il n'en est rien. Le fondement de la démarche sectaire est d'abord d'identifier une élite, puis de faire du prosélytisme. Or, l'élitisme, pour peu qu'il soit dévoyé, permet de se soustraire à la loi commune³. Ainsi, les membres importants de la secte sont souvent recrutés parmi les notables ou les hommes d'influence : toute la mécanique d'entrisme repose sur ce procédé.

Deux autres éléments caractérisent les mouvements sectaires. L'un est le fait de vivre, au moins pour partie, cachés ou à l'abri de structures opaques. Or, cette opacité est l'un des éléments clés du développement de la corruption. L'autre est l'existence d'un flux financier caché, flux essentiel dans l'approche de la corruption car c'est lui qui permet de verser des rémunérations occultes. L'organisation dispose donc des moyens de corrompre et peut avoir besoin de le faire pour continuer à se développer.

On voit donc, au travers de ces quelques exemples, qu'il peut exister des points de convergence entre l'activité sectaire et la corruption.

³ La secte a tendance à créer sa propre loi afin de se mettre en dehors du champ d'application de la loi nationale.

I - LE REGIME JURIDIQUE DES ORGANISMES SECTAIRES

Les sectes (telles qu'elles viennent d'être définies) sont souvent structurées autour d'une association. Celle-ci peut être une association déclarée ou non, ou avoir le statut d'association « culturelle ». L'association est essentiellement une convention de droit privé dont le principe de base est la liberté : liberté pour chacun de ses membres d'adhérer ou non à l'association, d'y rester ou de s'en retirer, liberté pour l'association elle-même de choisir ou non ses membres, d'acquérir ou non la personnalité juridique. Mais la loi a conféré aux différents types d'association des droits et des obligations différents. C'est la raison pour laquelle, les entités sectaires se sont développées plutôt sous la forme d'associations non déclarées ou déclarées et non sous la forme d'associations culturelles.

La première nécessité des organisations sectaires perverses consiste à camoufler leur activité réelle. La logique juridique de leur organisation se fonde sur ce principe. Il convient d'abord de se faire reconnaître publiquement : une association déclarée est donc nécessaire ; elle joue le rôle de siège social et de relais local. Pour opacifier les circuits financiers, il est nécessaire de créer une série d'organismes dispersés géographiquement dont l'objet n'est qu'une façade. Le seul lien entre ces différentes entités et le dispositif central est le dirigeant qui, dans la plupart des cas, est le représentant du gourou. Une fois cet essaimage réalisé, un certain nombre de sociétés commerciales aux activités diverses (informatique, formation, immobilier, etc.) liées à ces organismes peuvent fonctionner comme autant d'écrans. De plus, pour compléter l'opacité, il est possible de faire intervenir ponctuellement une association étrangère ou une personne physique étrangère pour, par exemple, acheter un local (un château) qui sera ensuite loué à la secte ou pour effectuer toute opération d'investissement qui pourrait sembler douteuse.

II - LE MÉCANISME SECTAIRE

Toute organisation sectaire doit, en premier lieu, recruter des adeptes correspondant à un profil type et, en second lieu, surtout si elle est perversie, utiliser les membres ainsi recrutés pour réaliser un chiffre d'affaires.

1 - Techniques de recrutement

Les sectes réussissent à recruter de nombreux adeptes. Pour y parvenir elles utilisent des méthodes sophistiquées largement utilisées dans le secteur marchand notamment.

1.1 Le recrutement

Les sectes disposent d'une maîtrise admirable des techniques du marketing. Elles utilisent donc toutes les techniques publicitaires ou de marketing connues pour recruter en masse leurs adhérents : grandes réunions publiques avec un plan média, distribution de prospectus divers dans les boîtes à lettres, placards dans les journaux publicitaires gratuits, marketing téléphonique, bandeaux des sites Internet, etc. Le bouche à oreille n'est plus utilisé que dans le cadre d'un positionnement "élitiste".

Les cibles sont nombreuses :

- Etudiants en situation d'échec ;
- Personnes en rattrapage scolaire ;
- Cadres au chômage, personnes en rupture de philosophie, de pensée, parfois d'église⁴...
- Personnes en recherche, mystique ou autre ;
- Personnes manquant d'esprit logique, rationnel, etc.
- Personnes en rupture de famille ;
- Adeptes du new-age, etc.
- Personnes appartenant au milieu médical qui supportent de plus en plus mal le contact avec les maladies, avec la mort.
- Personnes fragilisées du milieu médical ou paramédical ;
- Responsables de PME, ou leurs proches, dans la mesure où ils ont de l'argent et où leur adhésion peut assurer un chiffre d'affaires non négligeable.

Il est intéressant de constater que lorsque des personnes se trouvent pour des raisons diverses dans une situation difficile, chômage, maladie, etc., il est relativement aisé de leur faire croire que cette situation est exclusivement due à des problèmes personnels qui peuvent donc être soignés par l'intervention de la secte. Notons que les capacités d'adaptation des mouvements sont remarquables, des mouvements de guérisseurs aux sectes sataniques tout est cadré...

1.2 Le maintien des adeptes à l'intérieur du groupe

Il ne suffit pas de recruter des membres, encore faut-il les garder, les « rentabiliser ». Lorsque le marketing a permis de mettre la main sur des membres potentiels, il faut effectuer un tri car c'est seulement après cette étape que l'embrigadement des personnes intéressantes peut commencer. Les recrues subissent des tests dits d'évaluation à la suite desquels ils se voient proposer toute une batterie d'opportunités, toute une gamme de formations : théâtre, musique, danse, relationnel, amélioration de la condition physique... Cette phase d'évaluation est essentielle. Elle permet, en effet, de trouver pour chacune des personnes, d'une part, le point qui pose problème et, d'autre part, la meilleure façon de l'utiliser. Il s'agit d'une sorte de psychanalyse qui sert, non à faciliter la vie de l'intéressé, mais à l'intégrer dans le groupe et à le séparer de ses proches. On lui montre qu'il est compris et qu'on l'aime dès l'instant où il est retenu.

« L'esprit fort » n'est pas admis. Il faut l'éconduire et tous les moyens sont bons. Un écrémage a donc lieu à l'encontre de ceux qui ne semblent pas correspondre aux profils choisis, qui ne semblent pas être suffisamment manipulables ou qui ne disposent pas du patrimoine espéré. On peut noter que certains mouvements demandent aux postulants des « déclarations de patrimoine » !

Après l'acceptation dans la secte et avant d'engager toute procédure de récupération de fonds, il faut préparer le terrain. Cinq méthodes sont privilégiées :

- conditionnement physique ;
- conditionnement mental ;
- déplacement des membres ;

⁴ L'argumentaire est simpliste mais efficace : vous êtes en partie responsable de votre malheur, vous payez les fautes que vous avez commises. Chez nous, tournés tout entiers vers la joie et la glorification du maître, cela ne pourrait pas arriver.

- surveillance continue ;
- embrigadement des enfants.

On constate donc que, dès l'instant où un membre intègre la secte, la priorité est la rupture des liens qu'il possède avec sa famille et ses amis : il faut « détruire » son insertion sociale. Par la suite, le système familial donc ses références n'existant plus, il restera à restreindre l'espace personnel et à rompre le rapport avec le corps. Il sera donc très difficile de revenir en arrière et d'abandonner la secte qui dispose par ailleurs de puissants moyens pour faire changer d'idée (cf. service d'ordre).

1.3 Les raisons du succès

L'intérêt manifesté par un certain nombre de personnes pour les sectes est dû, en partie, au fait qu'elles y trouvent toujours un programme qui n'existe pas dans la société : du rêve ou une foi. Elles y trouvent, en outre, une analyse globale, fautive certes mais cohérente, de la masse d'informations brutes qui nous est assénée chaque jour. Les sectes s'emparent de tous les grands problèmes que la démocratie ne veut pas ou ne peut pas régler tels que la corruption, la pauvreté... Elles apportent un produit intellectuel et affectif.

L'apport américain, à savoir : la foi accompagnée de la réussite financière, permet de rattacher le comportement sectaire au siècle. Cela a deux conséquences, d'une part, les membres disposant d'une très haute compétence s'y sentent à l'aise, d'autre part, à la lisière et parfois à l'intérieur de chacun des mouvements sectaires, se développe tout un monde au comportement douteux. Si les membres ont besoin de servir une cause, de donner de leur temps, certains dirigeants tiennent à transformer cette aspiration intellectuelle et philosophique en espèces sonnantes et trébuchantes, notamment, en abusant d'un personnel gratuit dont le coût de revient est pratiquement nul (vie en groupe, frugalité des repas...) et qui peut travailler volontairement hors de toute contrainte.

2 - Réalisation du chiffre d'affaires « associatif »

Lorsque les adeptes sont « conditionnés » le système peut fonctionner. Les fonds peuvent venir de trois sources différentes.

2.1 "Ponctionnement" des Membres : les apports en numéraire

L'importance des apports des membres est loin d'être négligeable. Les membres forment, en effet, le gros des bataillons taxés et les prélèvements sont effectués suivant les cas en numéraire ou en nature. Les cas d'apports en numéraire par les membres sont connus, les modalités les plus usitées sont les suivantes :

1. La cotisation. Le versement d'une cotisation peut être exigé de la part des membres mais, comme dans toute association, cela n'est pas obligatoire. Dans le cadre sectaire, ces cotisations peuvent atteindre des montants non négligeables, tout dépend du besoin de faire remonter les fonds. La valeur unitaire des sommes en cause, même si elle ne semble pas très importante, se multiplie par le nombre de personnes et par le nombre d'associations liées, ce qui peut générer des flux considérables. Dans ce cas, une grande partie des cotisations ne sert plus à assurer le fonctionnement de l'organisme. La cotisation peut également être

versée en utilisant la méthode du double paiement : une partie correspond au montant officiel déclaré et est versée officiellement, le solde est versé en espèces. Enfin, les cotisations peuvent permettre de blanchir des fonds occultes : il suffit pour cela de déclarer un nombre de cotisants plus élevé que la réalité en créant de faux cotisants.

2. Les apports ponctuels. Une succession d'apports ponctuels et très fréquents peuvent aussi être exigés, quel que soit le prétexte excipé comme justification (location exceptionnelle et aménagement divers lorsque le gourou ou le sous gourou viennent en visite, créations d'occasions ad hoc...).
3. Les apports en numéraire de type commercial. Ils concernent des organismes sectaires élaborés qui utilisent les membres comme des commerciaux, comme une puissance de vente. L'originalité du principe est le fait que la secte ne se paye pas sur le client final mais sur le vendeur, membre de la secte, qui lui achète directement le produit concerné. Ce type de gestion concerne prioritairement tout ce qui touche à la distribution de livres, documents, affichettes, dépliants, dispensateurs de la doctrine mais il peut fonctionner avec d'autres produits. Le mécanisme comporte les éléments suivants :
 - Existence d'une maison d'édition liée à la secte (elle est rarement située en France). Ces sociétés, commerciales, éditent et distribuent la documentation nécessaire au groupe. Elles publient souvent les pensées du maître car les gourous sont de grands écrivains, quantitativement, parlant du moins. En dehors de la secte, cette documentation est rarement payante, les membres l'offrent, c'est un « produit d'appel ».
 - Existence d'un circuit interne de distribution, avec des quotas de vente. Ces ventes contribuent à diffuser la doctrine du gourou aux initiés et à enrichir ses comptes sans aucun souci de gérer les invendus car il n'y en a pas pour le cédant. La vente concerne diverses sortes de matériels.
 - Existence de séminaires de formation obligatoires, succession de stages imposée aux postulants, pointage hiérarchique des participations, permettent d'assurer un chiffre d'affaires constant. Les participants payent la documentation et le droit d'entrée afférent à chacune des opérations. De plus, chaque fois que leur « maître de conscience » en ressent le besoin impérieux, les membres sont tenus de se ressourcer, moyennant finances, bien entendu.
1. Les apports et donations. Lorsque les membres de certaines sectes appartiennent à des catégories aisées sur le plan financier (et ce n'est pas rare car ces catégories sont des cibles privilégiées du mouvement sectaire) leurs cotisations peuvent être majorées en tant que de besoin. Il peut aussi être demandé, à tel ou tel membre, parce qu'il présente une surface financière suffisante, de contracter en son nom des emprunts dont le montant, converti en espèces, est reversé au gourou ou à la direction de la secte. Il peut aussi être demandé à un membre de liquider le patrimoine familial par des cessions, et de donner les sommes à l'organisation. Il s'agit donc essentiellement d'un dépouillement du patrimoine des membres au bénéfice de la secte.

2.2 "Ponctionnement" des membres : les apports en nature

Les apports en nature existent mais ils présentent un caractère d'opacité certain.

1. Les membres peuvent être tenus d'effectuer des prestations pour le compte de la secte. Ces prestations sont de nature diverses, mais consistent essentiellement à diffuser la documentation, à démarcher des futurs adeptes ou à faire "tourner" les associations satellites. Le temps passé dans ces activités dépasse largement les horaires légaux sans possibilité de

découvrir une infraction car il est basé sur le volontariat. Par ailleurs, rappelons que le démarchage des personnes s'accompagne de la distribution, souvent gratuite, de documents qui sont achetés par les démarcheurs. L'ensemble de ces moyens est utilisé pour éviter diverses impositions lorsque le caractère commercial de la secte est patent.

2. De même, ils évitent de payer les éventuels droits d'enregistrement qui sont dus au titre des donations⁵. Il suffit de ne pas déclarer la donation ou de procéder de la manière suivante : pour un bien immobilier, faire vendre ce bien par son propriétaire qui reversera, en liquide, l'argent de la vente à la secte et, pour un bien mobilier, le faire vendre dans une salle des ventes ou le faire déposer chez un prêteur sur gages, l'argent touché par le propriétaire étant remis par lui en liquide à la secte. Les procédures judiciaires susceptibles d'être engagées par les familles spoliées sont délicates à gérer car engagées avec retard puisque les plaignants ne sont mis au courant des dérives que tardivement ce qui rend leur succès aléatoire et, dans tous les cas, très long.

2.3 "Ponctionnement" de l'Etat

La seconde origine de fonds des organisations sectaires est, sans conteste, l'Etat. Celui-ci est ponctionné à deux titres :

1. Par le biais des subventions. Les sectes peuvent s'engager dans des actions subventionnées par l'Etat (réinsertion, par exemple). Derrière ce paravent humanitaire, les sommes versées remontent, dans la plupart des cas, vers les comptes du gourou situés à l'étranger.
2. En tant que créancier. L'Etat est spolié par le fait que des sommes importantes qui devraient être soumises à l'impôt (TVA, enregistrement, bénéfices industriels et commerciaux) sont, en fait, dissimulées ou transmises à l'étranger.

2.4 Recyclage et utilisation des fonds en provenance de l'étranger

Les transferts de fonds sectaires vers ou en provenance de l'étranger sont de plus en plus faciles à effectuer car ils utilisent la technique de l'essaimage. Cela permet de réaliser des opérations d'investissement tout en brouillant l'origine des fonds. S'agit-il de fonds collectés en France, envoyés à l'étranger, qui reviennent au pays d'origine à l'occasion d'une opération ponctuelle ? S'agit-il de fonds collectés à l'étranger et qui vont être investis en France ? S'agit-il de fonds ayant une toute autre origine et qui sont investis pour être blanchis ? Nul ne le sait.

3 - Service d'ordre

Comme dans toute organisation structurée le maintien de l'ordre est essentiel.

- Dans les plus grandes organisations internationales le service d'ordre est une structure à part qui agit en liaison directe et exclusive avec la direction internationale. Il est donc totalement extérieur à l'organisation nationale. Il dispose, en général, de ses propres canaux de commandement et de transmissions, ce qui est normal puisque c'est le propre d'un service de ce type que de mettre en place et de faire fonctionner des canaux différents des canaux officiels. Dans les sectes de moindre importance existe aussi un service d'ordre, ne serait ce que pour bloquer toute tentative de mise en minorité du gourou.
- Les modes d'action sont classiques et très simples : des enquêteurs privés ou des membres de

⁵ On rappelle que seules les associations culturelles (loi du 9 décembre 1905) bénéficient de l'exonération des droits en cas de donation.

la secte prennent des renseignements de toute nature sur la personne susceptible de poser un problème et sur sa famille ; une succession d'appels anonymes, de menaces verbales, de détériorations des biens, etc. crée un réflexe de peur.

- Les personnes susceptibles de gêner l'action de la secte sont soumises au même traitement.

III - LES ACTIVITÉS COMMERCIALES DES SECTES

La secte est, en fait, un commerçant, mais elle tente, soit de camoufler cette activité sous des dehors non lucratifs, soit de réaliser des opérations commerciales qui transfèrent les bénéfices vers les sociétés mères situées à l'étranger par les montages les plus classiques.

1 - La vente dite « pyramidale »

Il s'agit d'une méthode de distribution qui consiste à distribuer des produits figurant sur le "catalogue" de l'entreprise concernée, mais dans un circuit direct. C'est une méthode de vente « classique » qui est employée dans de nombreux secteurs d'activités. Sa mise en œuvre par une organisation sectaire permet d'en pervertir totalement le principe.

1.1 La méthode

Le processus économique mis en place comporte les étapes suivantes : élaboration d'un catalogue ; fabrication des produits (en sous-traitance dans la plupart des cas) ; gestion des stocks ; suivi des commandes ; vente des marchandises aux membres de la secte. Le produit de cette vente est immédiatement encaissé par l'organisation.

On constate donc déjà que le problème de la gestion des inventus ou des erreurs de commande est dans la majorité des cas évacué. Au membre de se débrouiller avec son stock. Il doit trouver, soit un acheteur "final", soit un autre intermédiaire. L'organisme central a réalisé sa vente, encaissé la recette correspondante et réalisé sa marge. Tous les risques sont pour le vendeur.

Le membre se constitue une clientèle à laquelle il vend les produits. Il joue, en fait, le rôle d'un distributeur grossiste. Il finance le renouvellement des stocks de l'entité mère, en payant immédiatement des produits qui peuvent être réglés à 60 ou 90 jours par celle-ci. Les produits qu'il distribue sont financés suivant des modalités identiques par ses clients, à charge pour eux de générer une clientèle propre. Il est rétribué par une commission sur les ventes réalisées qui peut être évaluée à 20% du chiffre d'affaires. On comprend tout de suite que pour réaliser d'importants bénéfices il est nécessaire de cumuler les commissions et donc de multiplier les sous-distributeurs. Le dernier de la chaîne est le seul qui ne pourra jamais multiplier le recrutement.

Chacun des membres est considéré comme un exploitant individuel : il doit, à ce titre, déposer les déclarations d'existence et de résultat exigées par la loi. Un classement entre les divers membres de cette « pyramide » est établie. Chacun est « motivé » lors des « grand-messes » régulièrement organisées par l'entité mère, où l'ensemble des membres se congratulent.

Des sociétés très proches du gourou, détenues directement ou indirectement par lui, gèrent, en outre, tout ce qui est organisation des ressources humaines. Il s'agit, en fait, d'une seconde source de revenus dans la mesure où ces entités éditent des livres, des cassettes, des guides divers, que chacun des distributeurs se doit d'acheter sur ses deniers propres. Ces entités préparent aussi les séances de formation et les réunions (pouvant avoir lieu n'importe où dans le monde) où sont conviés les membres, voyageurs payant en espèces. Tout ceci est ponctué de fréquentes mises à jour toujours payantes. Les entités mères se constituent donc ainsi, un pactole au détriment des membres, escroqués volontaires.

1.2 Les dérives possibles

Les dérives sont fonction de l'activité concernée.

Pour l'organisme central qui importe, très souvent, les produits destinés à la vente, *la surfacturation de la valeur unitaire* des produits est possible. La partie du bénéfice y afférente est localisée chez le fournisseur à l'étranger. Le risque de fraude est considérablement augmenté si le fournisseur fait partie de la secte.

Des problèmes peuvent se poser dans le domaine de la *gestion du stock*.

Il est également possible de *minorer les quantités de produits* dans la mesure où il est assez aisé de jouer à la fois sur les bons de commande et sur les livraisons.

L'importance des *dépenses de stimulation* alourdit sensiblement les charges des vendeurs alors qu'elles ne sont pas justifiées.

L'organisme central dispose de forts moyens de pression sur ses vendeurs qui sont très liés à « l'esprit du groupe ». Il les pousse à acheter des produits, même si ces *achats sont exagérés*, et il s'assure, de ce fait, un chiffre d'affaires qui peut souvent ne pas correspondre aux ventes effectives.

Les vendeurs étant appelés à financer, sous une qualification de formation, les stages et les achats divers, un circuit de *fausses factures* de nature à minorer leur propre déclaration peut parfaitement être mis au point.

Un texte a été voté en 1995 afin de limiter les risques des distributeurs indépendants.

2 - Les autres secteurs d'activités

Les sectes peuvent intervenir dans le domaine économique car elles disposent souvent d'une bonne trésorerie pour les raisons qui ont été développées ci-dessus. Cette intervention se traduit par des créations d'entreprises, des prises de participations, etc. Les secteurs susceptibles de les intéresser sont divers et ils peuvent être développés de manière occasionnelle, la bonne affaire créant les opportunités. Cependant les secteurs les plus prisés semblent être l'informatique, la parapharmacie, les cabinets de conseil, la formation professionnelle et l'immobilier. Chacun d'eux possède, en effet, des caractéristiques propres qui sont susceptibles de les intéresser.

2.1 L'informatique

L'informatique est une technique de pointe très prisée, qui est devenue incontournable. Elle reste très liée à une culture qui n'est peut être pas new-age, mais disons originale, et qui peut se satisfaire d'une doctrine dans laquelle une large place est laissée à la réussite financière. Mais, elle présente surtout plusieurs caractéristiques inestimables pour une secte. Les développements de logiciels ou progiciels lui permettent de connaître des informations vitales concernant ses sociétés clientes et de constituer une banque de données utilisable et à jour sur des personnes, des marchés, des tours de mains... Un autre élément non négligeable peut être l'entrisme au travers de prestations informatiques auprès d'une mairie, d'un conseil général, d'une administration... L'intérêt est d'avoir, par ce moyen, une vision claire du fonctionnement des circuits administratifs et de créer des rapports privilégiés avec un élu ou un décideur disposant de pouvoirs (permis de construire, autorisations diverses, par exemple).

2.2 La pharmacie et la parapharmacie

Il s'agit d'un secteur d'activité important en relation avec des laboratoires ayant pignon sur rue dont le caractère sectaire ne peut pas être décelé puisqu'il se manifeste uniquement sous forme de participations financières ou par l'intermédiaire de dirigeants liés à la secte. Les produits vendus sont souvent des produits dits « naturels » dont la vente au grand public procure des marges considérables⁶.

2.3 Le conseil aux entreprises

Le secteur du conseil aux entreprises s'est très fortement développé au cours de la dernière décennie. En fait de conseil, il s'agit bien souvent d'habiller les décisions qui sont prises par les chefs d'entreprise, d'apporter l'aval d'un organisme extérieur autorisé afin que la décision ne soit pas contestée. De telles sociétés pourront donc avoir accès à des informations essentielles, à des montages délicats qui peuvent donner matière à des pressions diverses.

2.4 La formation et la communication

Le secteur de la communication, de la formation ou des séminaires est, plus que les autres, porteur d'espérance pour les sectes. En effet, par ce biais, elles peuvent avoir accès aux directions des ressources humaines ce qui leur offre la possibilité de créer des liens avec les directeurs ou leurs subordonnés et de faciliter une politique d'embauche ou de prise de pouvoir de leurs membres à des postes clés.

2.5 Le secteur immobilier

Le secteur immobilier est intéressant pour les sectes pour plusieurs raisons. La première est

l'intérêt qu'elles trouvent à se constituer un parc immobilier qui peut leur servir à la fois de

⁶ Parmi les produits vendus par correspondance au grand public, l'un des nombreux catalogues répertoriés propose toute une gamme de « compléments nutritionnels non remboursables » pour lesquels il n'est pas nécessaire d'obtenir une autorisation de mise sur le marché délivrée par le Ministère de la Santé et qui échappent ainsi à tout contrôle ; parmi ces produits paramédicaux on trouve des oligo-éléments, des vitamines, des produits contre le vieillissement, pour la circulation, l'équilibre féminin, la mémoire, le système immunitaire, des cures pour mincir et se désintoxiquer, des aliments « sains », du thé spécial et, bien entendu, des publications (livres et cassettes) consacrées à la santé, à la connaissance de soi et au développement personnel ainsi qu'à la méditation...

vitrine et de coffre fort. En effet, l'argent qui a servi à l'acquiescer se trouve automatiquement blanchi au moment de la revente. Par ailleurs, il leur permet également de jouer à saute mouton par dessus les frontières et de se préparer des points de chute sûrs si, par malchance, une législation nationale devenait par trop gênante.

Les autres raisons, moins directement répréhensibles, sont néanmoins essentielles car elles peuvent jouer sur des cordes proches de la corruption. Les acquisitions immobilières importantes intéressent les collectivités d'autant que, si les membres d'une secte arrivent en nombre, celles-ci bénéficient d'un surcroît de chiffre d'affaires qui concerne tous les secteurs d'activité, du bâtiment à l'alimentation. Les responsables économiques et politiques se trouvent donc indirectement liés à l'organisation car intéressés à son maintien, voire à son développement.

2.6 Les autres secteurs d'activité

Les secteurs évoqués ci-dessus sont, sans aucun doute, les secteurs de prédilection du développement commercial des sectes mais, l'histoire et l'origine de chacune, le lieu où elle exerce et les caractéristiques du gourou font qu'elles sont aptes à développer des activités dans des domaines très divers :

- Diffusion de bijoux⁷,
- Exploitations agricoles dans certains pays d'Amérique du Sud,
- Récupération et vente de textiles,
- Activités liées à la culture,
- Utilisation des moyens de communication modernes (Internet ou Minitel⁸),
- Entreprises de bâtiment et de travaux publics qui permettent d'entrer en contact avec les décideurs...

Cette liste n'est pas exhaustive. Les activités s'adaptent aux spécificités locales.

3 - Les pratiques déviantes

Les pratiques déviantes peuvent être multiples : elles semblent d'autant plus nombreuses que l'idéologie sectaire autorise toute manipulation, financière, comptable ou autre permettant de favoriser la secte.

3.1 Travail clandestin

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, les entreprises liées à la secte recrutent du personnel parmi les membres de la secte. Cette pratique permet, si elle est savamment articulée, de détenir le pouvoir avec seulement deux ou trois membres aux postes clés d'une direction.

Une telle organisation permet alors de bénéficier des avantages suivants :

- une opération délictueuse (fraude fiscale ou autre) ne court plus le risque d'être dénoncée

⁷ Les produits sont parfois importés d'Europe de l'est grâce à la complicité d'organisations mafieuses.

⁸ Pour le Minitel (numéros commençant par 36 15), le procédé est classique : une ligne est ouverte quel que soit son intitulé (cela peut aller de l'aide aux usagers de drogue et aux personnes ayant des tendances suicidaires en passant par la formation religieuse ou aux informations générales sur le groupe). L'association titulaire paye la location de la ligne, la location du matériel concerné (ordinateur, banque de données). Elle utilise le personnel appartenant à la secte pour les mises à jour et reçoit sa quote-part sur les appels enregistrés. Il suffit alors de ne pas déclarer ces recettes et de virer les fonds sur d'autres comptes associatifs. Il est aussi extrêmement facile de faire transiter la ligne par diverses associations écrans.

puisque la morale des affaires a laissé la place à l'éthique de la secte ;

- Il devient possible, sans risque, de faire réaliser des travaux sans paiement de salaires, sans déclaration ni paiement de charges fiscales et sociales. Cela ne gêne pas outre mesure les membres occasionnels utilisés car ils peuvent percevoir, suivant les cas, des allocations chômage, le revenu minimum d'insertion, etc. De plus, il peut être intéressant de recruter des travailleurs clandestins n'appartenant pas à la secte mais payés en espèces.

3.2 Maillage entre diverses entités économiques

Le maillage entre les sociétés commerciales, les associations déclarées et non déclarées ainsi que les sociétés civiles immobilières (SCI) est un moyen de gestion intéressant à plusieurs titres : cette « économie mixte » est aisément utilisable, elle permet de tourner un certain nombre de réglementations s'imposant à des sociétés commerciales et elle génère des flux croisés financièrement intéressants. La méthode couramment utilisée consiste à interposer des associations entre les sociétés commerciales et à intercaler des SCI entre ces entités. Bien que n'entrant à proprement parler dans aucune des catégories précédentes, il existe également des montages élaborés qui utilisent l'interposition d'écrans. Encore une fois, le principe est très simple : il consiste à créer une multitude d'entités dans des domaines divers et à les coordonner de manière informelle en utilisant leurs dirigeants. L'objectif recherché est de fluidifier et, en même temps, d'opacifier les flux financiers. Pour ce faire, il convient de mettre en place des écrans et d'utiliser avec profit les points faibles des passages obligés que sont les contrôles en créant des circuits ad hoc ou en utilisant les circuits commerciaux déjà mis en place par les sociétés industrielles et commerciales.

Ces organismes peuvent aussi être organisés comme des « pièges à subventions » ou, plus simplement, comme des creusets destinés à la collecte des cotisations des membres. Certains groupes sont à l'origine de la création de centaines d'associations maillées par des dirigeants occultes communs, couvrant les secteurs artistique (musique, chant, danse, poésie), scolaire (cours de maths, de français, rattrapages divers...) et autres, de telle manière qu'à aucun moment, un observateur extérieur ne puisse imaginer se trouver à l'intérieur d'un organisme sectaire. Au centre de ce dispositif se trouvent un certain nombre de sociétés commerciales qui facturent des prestations à des tiers mais aussi à ces organismes. Quant aux SCI elles louent les locaux à l'ensemble du groupe.

Ex. : Une secte impose à ses membres des voyages initiatiques dont il faudra payer le prix, et le prix fort, à un organisateur qui se trouve être, en l'espèce, une société commerciale appartenant au gourou. La société commerciale émet des factures, encaisse des fonds, paye les transporteurs quand elle ne dispose pas de sa propre flotte, mais ne déclare pas une bonne partie des produits dans la mesure où elle les encaisse à l'étranger (visites dans divers pays) en recevant, par exemple, sur des comptes domiciliées sur place, des commissions en provenance de restaurants ou d'hôtels qui réalisent un chiffre d'affaires important grâce à ces visites. Ce principe est largement utilisé en dehors du cadre sectaire.

3.3 Problèmes de fraude fiscale

Un certain nombre de montages utilisés par les sectes doivent se traduire dans la comptabilité des entités sectaires. Ils peuvent ainsi entraîner des conséquences sur le plan fiscal. Il en est ainsi, notamment, de l'absence de déclaration des bénéfices réalisés ou de la TVA et de la majoration des charges. La motivation de ces comportements frauduleux est simple : il ne sert à rien de travailler pour un Etat qui refuse la reconnaissance de la secte. Dès lors, tous les moyens d'autodéfense fiscaux et commerciaux doivent être utilisés.

- L'absence de déclaration du bénéfice réalisé ainsi que de la TVA

Les causes et les conséquences de ces absences de déclaration sont très largement connues. Rappelons seulement que les entités diverses qui pratiquent cette absence de déclarations, même partielle, sont obligatoirement parties prenantes dans les flux de l'économie souterraine. En effet, elles doivent être, soit un écran, soit le réceptacle de toutes les fausses déclarations, fausses factures, frais divers injustifiés et autres qui sont nécessaires à ce type d'économie. On citera simplement, pour mémoire, le cas des entités qui demandent le bénéfice du caractère commercial pour déduire la TVA sur leurs immobilisations, puis entrent dans le maquis de l'absence de déclaration.

- La majoration de charges

Dans toute organisation sectaire, un flux financier occulte existe entre les entreprises commerciales, les associations et l'étranger. Sa mise en place s'effectue de la manière suivante :

comptabilisation d'une charge maximum dans la société commerciale soumise à l'impôt et fourniture d'un service quasiment gratuit à l'organisme sectaire ; transfert de frais de personnels : les personnels sont comptabilisés en charges dans la société commerciale et utilisés, en fait, pour l'organisme ; transfert de matériel, de documentation, de savoir faire, vers l'entité à un prix très inférieur au prix réel ; prise en charge, au moyen de fausses factures, des frais de remboursements divers et des avantages en nature accordés au personnel en contrepartie du temps et des dépenses engagées pour le compte de l'entité ; prise en charges de divers frais de gestion par la société commerciale alors que la dépense est engagée pour le compte de l'entité ou du gourou.

3.4 Les Circuits financiers

Les mouvements financiers sont sensiblement les mêmes que ceux utilisés dans les autres secteurs économiques. Ils utilisent des circuits internationaux et les circuits internes créés pour alimenter les caisses noires. Ces réseaux auxquels nombre de sociétés non sectaires ont recours permettent également de sécuriser les mouvements financiers.

- Gestion internationale

S'il fallait définir les circuits financiers internationaux, on pourrait les comparer à des circuits de distribution d'eau. Dans un premier temps, on constitue un circuit : pose de tuyaux, vannes, passages obligés. .. Puis on rentabilise les installations en optimisant la gestion économique et financière et en maximisant les utilisations. Enfin, il faut mettre en place des dérivations partout où existent des points dangereux (points de contrôle, notamment) afin d'éviter d'éventuelles sanctions.

Le circuit est le même quelle que soit l'origine des fonds qui l'utilisent. C'est la raison pour laquelle les fonds de provenance sectaire rejoignent d'autres flux dont l'origine est différente (fraude fiscale, trafics divers, financements politiques) mais qui ont tous un point commun : ils doivent échapper à tout impôt. Cette technique concerne les mouvements effectués par les sociétés commerciales appartenant à la secte ou par des sociétés fournisseurs, parfois non sectaires mais complices, ainsi que ceux qui sont liés aux rapports existants entre les entités situées en France et celles qui sont localisées à l'étranger. Elle concerne aussi les fonds appartenant en propre au gourou et à son premier cercle mais, dans ce cas, les transferts ont lieu à titre personnel.

Les entreprises commerciales sectaires possèdent de nombreuses filiales ou leurs maisons

mères à l'étranger ou dans des places dites « offshore ». Les produits vendus (documents ou produits divers) proviennent souvent d'entreprises délocalisées dans des pays « émergents » par des sociétés du groupe. Différents montages permettent alors de dégager les bénéfices, quand ils existent, dans des pays où leur rentabilité est maximale aussi bien en termes de produits que d'utilisation. On pourra donc relever l'existence de :

- « management fees » sans réelle contrepartie ;
- prêts bancaires fictifs correspondant, en réalité, aux fonds remontés en espèces ;
- prestation de « formation » rendues à l'étranger par la société mère ;
- surévaluation du prix d'achat des produits livrés, le surcoût restant à l'étranger, sur un compte ad hoc ;
- fausse facturation ou la surfacturation d'un logiciel par un fournisseur complice alors qu'il est élaboré en interne, ce qui permet de transférer ailleurs la marge réalisée ;

Les organisations sectaires perverses sont structurées autour de la même banque ou de ses filiales locales afin de faciliter les transferts et les virements de fonds entre diverses entités. Elles disposent parfois d'une structure hiérarchisée, nécessaire lorsque les services d'ordre sont autonomes vis-à-vis des entités locales ou lorsqu'on veut mettre sur pied une mécanique de prise de pouvoir. On peut donc rencontrer les situations suivantes :

- créations dans divers pays d'entités qui doivent poursuivre un but fixé par la direction générale ;
- création d'organisations relais localisées dans un paradis fiscal (c'est une constante pour toutes les sectes) qui est aussi le pays où sont situées bon nombre d'acquisitions immobilières ;
- intervention d'organismes sectaires étrangers dans un cadre hexagonal, ce qui ne facilite pas les recherches et permet, s'il en est besoin, d'opacifier encore plus les flux.

- Centralisation des fonds

Pour centraliser les fonds dans des paradis fiscaux, les organisations utilisent quelquefois une méthode qui permet d'égarer les recherches. Le processus est le suivant :

- chacune des associations locales (il peut en exister au moins une par département) procède, à période fixe (toutes les semaines ou tous les deux jours), au virement d'une somme identique (50.000 F par exemple) vers le compte d'une entité relais.
- Toutes les associations procèdent de la même manière (identité du versement, de la date et du bénéficiaire).
- L'entité relais collecte les fonds et effectue elle-même des virements plus importants, mais en suivant exactement le même processus, vers d'autres entités relais qui elles-mêmes ...

La similitude des destinataires, des dates et des montants rend le suivi des flux qui transitent par le relais pratiquement impossible à effectuer, d'autant que le nombre de relais, donc d'écrans, est multiplié autant qu'il est nécessaire.

Si ce montage est combiné avec l'utilisation de codes dans la comptabilité et sur les justificatifs (code pour le pays destinataire, pour le pays expéditeur, pour la banque,...) suivre une opération devient impossible.

- Gestion souterraine interne

Les espèces collectées par les sectes peuvent être transférées vers le ou les comptes personnels du gourou ou de ses proches. Les comptes des gourous ne sont pas faciles à contrôler car, s'agissant de personnes physiques, toute une procédure complexe doit être respectée. En outre, les gourous sont souvent non résidents et entourés de financiers de haut vol qui jouent avec une grande dextérité sur les comptes à numéros des paradis fiscaux et sur les circuits du blanchiment. Enfin, les contrôles portent sur des éléments de train de vie difficilement

évaluables et identifiables puisqu'ils peuvent être pris en compte par des associations ou des sociétés étrangères.

3.5 Problèmes de corruption à proprement parler

La base de l'entrisme sectaire tient à l'effort consenti pour placer membres et sympathisants dans des milieux disposant d'une influence certaine grâce à des actions de lobbying.

- Les moyens d'un lobbying bien compris

Une intense activité de lobbying est effectuée par les sectes auprès des autorités diverses et des corps constitués et de certaines professions intéressantes pour le développement de la secte⁹. Elles disposent, en effet, des deux éléments essentiels, pour mener à bien ce travail fondamental pour elles : l'argent qui pourra à la fois nuire ou faciliter la vie de celui qui le reçoit et des membres fanatisés qui savent faire étalage de leur puissance.

Les membres, et particulièrement ceux qui ont un pouvoir quelconque, sont largement utilisés¹⁰. Le démarchage dans les catégories sociales à haut niveau de responsabilités permet au mouvement sectaire d'utiliser des adeptes situés près des centres de pouvoir pour infléchir certaines décisions. Comme les espèces ne sont jamais très loin, la modification de la décision peut rapidement devenir corruptrice. Sur un plan local, le chantage et la corruption peuvent être utilisés par un groupe qui tient matériellement le secteur grâce aux emplois directs ou indirects qu'il y a créé ou par les votes qu'il peut y susciter. Il peut ainsi s'assurer d'appuis, rémunérés ou pas, dans diverses municipalités, conseils généraux, etc. Enfin, la structure sectaire fonctionne comme un service de renseignements vis-à-vis des personnes qui l'intéressent.

- Les cibles de ce lobbying

Ce lobbying va forcément porter sur les structures formelles et informelles aptes à analyser et à prendre des décisions à quelque niveau que ce soit. Il va de soi que nous ne retiendrons que quelques exemples significatifs, car ces réseaux sont multiples :

Avec l'aide d'un chef d'entreprise dirigeant d'une société, le lobby sectaire pourra participer à des activités syndicales et, à ce titre, rencontrer et tisser des liens solides avec des représentants de l'administration ou du monde politique sans que ces derniers ne se doutent de rien et ce, dans le cadre local, national ou international.

Le même dirigeant, élu dans une organisation professionnelle aurait, de facto, des contacts privilégiés avec des responsables divers, ce qui permet d'étoffer notablement l'entregent et d'allumer les contre-feux nécessaires lorsqu'il y a lieu.

On voit donc que les possibilités sont multiples, et que les sectes sont loin d'être des entités séparées du monde comme elles se plaisent à se définir. Bien au contraire, elles sont très au fait, à la fois, des techniques et des réseaux existants et elles savent fort bien les utiliser à leur profit.

⁹ C'est, par exemple, le cas des professions médicales lorsque les sectes s'adonnent à des activités relevant de ce secteur.

¹⁰ Notons cependant qu'il n'est pas toujours nécessaire d'avoir du pouvoir pour intéresser les sectes. Ainsi, une personne « bien placée » peut parfois se révéler particulièrement utile comme ce fonctionnaire qui utilisait les enveloppes du service et l'affranchissement informatique pour adresser à des particuliers des tracts sectaires et anonymes.

CONCLUSION

On constate donc qu'une analyse approfondie des phénomènes sectaires fait ressortir deux caractères essentiels : le premier est le développement d'une activité commerciale, le plus souvent camouflée, quel que soit le secteur d'activité concerné ; le second est l'interpénétration organisée entre les divers secteurs d'activités. Toute recherche, tout contrôle devra intégrer ces caractéristiques si l'on veut qu'il soit rapide et efficace. Le fondement de l'analyse est une appréhension globale de l'opération.

Ce n'est jamais simple car le créneau sur lequel se placent des mouvements de ce type n'est pas celui de l'économie, même s'ils font des affaires, et n'est pas plus celui des associations, même si des structures de ce type sont utilisées. Nous sommes en présence d'un mélange (voulu) de croyance et de réalisation d'un chiffre d'affaires. Toute étude devra donc soigneusement veiller à faire la différence entre des organismes sectaires qui sont amenés à effectuer des opérations économiques pour réaliser leur but désintéressé et ceux qui cherchent à réaliser un chiffre d'affaires par des moyens occultes.

CHAPITRE 3

LES MARCHES D'INFORMATIQUE

Traditionnellement, la mise en place de l'informatique dans une entité correspond à un triple objectif : simplification du travail et automatisation de toutes les tâches répétitives, décloisonnement des informations dont la circulation est facilitée entre services et entre entités administratives et, enfin, dématérialisation de l'information elle-même. Ces objectifs ne peuvent être atteints que si l'ensemble du dispositif répond à la double obligation de sécuriser les informations et de s'insérer dans un schéma directeur lisible destiné, notamment, à assurer la sécurité de leur circulation. L'absence de l'un de ces deux éléments condamne tout le système à l'effondrement.

A cause de l'importance de ces objectifs, l'informatique a pris une place considérable dans l'ensemble des activités économiques, qu'elles soient privées ou publiques. L'Administration n'échappe pas à ce phénomène que certains qualifient encore de mode alors qu'il est évident qu'il ne s'agit en rien d'un phénomène passager et fugace susceptible d'être remis en cause ultérieurement. L'informatisation de la vie économique actuelle est devenue non une mode mais un besoin vital pour tous les acteurs de cette vie économique puisque s'ils ne s'y résignent pas, ils disparaîtront.

Ayant acquis un poids économique considérable dans l'activité des dix dernières années et compte tenu de son développement de plus en plus rapide, l'informatique ne peut que continuer à se développer aussi bien dans les entreprises privées que dans les administrations. Toutes sont donc confrontées aux risques nouveaux et parfois imprévisibles qui peuvent découler du stockage de données essentielles sur des supports plastiques, du traitement simultané de milliers d'opérations, de la mise en réseau d'un nombre élevé de personnes et de la facilité d'accès à des informations sensibles et stratégiques,... Toutes aussi sont confrontées aux besoins nouveaux qui sont induits par le fonctionnement même du système tels que la possibilité d'obtenir des informations en temps réel, de traiter ces données de manière quasi instantanée, d'en tirer des lignes de conduite immédiates, en un mot, de gérer en temps réel une multitude d'activités.

L'informatique est un outil qu'il est d'usage de décomposer en trois éléments principaux : du matériel (le hardware), des logiciels (le software) et des hommes qui sont chargés de faire fonctionner l'ensemble. Mais les services rendus par l'introduction de cet outil dans des tâches réalisées autrefois suivant d'autres méthodes ne peuvent être à la hauteur des espérances que dans la mesure où la situation a été correctement analysée et où l'outil a été adapté aux besoins spécifiques des personnels et de l'entreprise. Cette adaptation est l'élément fondamental qui détermine le succès ou l'échec de la politique mise en œuvre. Car l'informatisation est, d'abord, une politique et elle doit toujours être traitée comme telle si l'on ne veut pas courir à l'échec.

Notre propos ne consistera pas à identifier toutes les causes d'échec de la politique d'informatisation menée dans un bureau, un service, une unité autonome ou l'ensemble d'une administration. Il ne pourrait pas être exhaustif et il ne pourrait vraisemblablement pas prendre en compte tous les obstacles liés à l'histoire et à la sociologie des personnels concernés par le projet. Par ailleurs, une telle étude, difficilement généralisable, s'avérerait improductive. Par contre, et cela correspond parfaitement aux missions confiées au SCPC par la loi, analyser les échecs, les réussites et les difficultés rencontrées lors de l'informatisation nous permettra de montrer comment on peut, parfois, sous prétexte d'incompétence, organiser la fraude et la corruption qui permettront de détourner de leur objet d'importantes masses de fonds publics.

Ces détournements peuvent être opérés à chaque stade de l'élaboration du projet : mise en évidence et évaluation du besoin (que celui-ci soit basique comme l'achat d'un ordinateur ou plus élaboré comme l'informatisation d'un secteur d'activité dans le cadre d'un « grand projet »), exécution du projet après avoir mis en concurrence aussi bien les analystes que les fabricants de matériels et de logiciels, fonctionnement de l'application en utilisant les personnels en place ou d'autres plus spécialisés, maintenance de l'application puis renouvellement des matériels ou des logiciels.

I - MISE EN EVIDENCE ET EVALUATION DU BESOIN

La période de mise en évidence puis d'évaluation du besoin est un moment privilégié dans l'opération puisqu'elle permet de fixer les grandes lignes du projet. Tout le reste découle des options mises en évidence à ce stade. C'est aussi le moment propice à l'organisation de montages pervers.

1 - La notion de besoin

Tout projet correspond à l'expression d'un besoin, quelle qu'en soit la nature. La mise en évidence du besoin est donc indispensable pour lancer un projet. C'est la première des étapes au cours desquelles des montages frauduleux peuvent être mis en place. Cela est d'ailleurs facilité par le fait que tout se passe dans un relatif vide juridique puisque l'opération n'est pas encore « dans les tuyaux ». Ainsi, c'est à ce moment que les actions de lobbying auront le plus grand impact, car lorsque les grandes orientations seront fixées, elles seront quasiment définitives, car souvent trop chères pour être modifiées.

1.1 Les montages frauduleux

Il n'existe pas, à proprement parler, de typologie des montages frauduleux spécifiques à ce moment de la procédure. Leur description ne pourra être effectuée qu'au stade suivant de l'opération lorsqu'il sera nécessaire de travestir formellement l'opération. Deux dangers doivent toutefois être signalés dès cet instant :

- **un lobbying discutable :**

Le lobbying, lorsqu'il est perverti, peut entraîner des manipulations de nature corruptrice ou non, et générer un besoin qui n'existe pas. Le gain est maximum pour le lobbyiste, puisque l'espérance logique d'obtenir ce marché est nulle, le besoin n'existant pas.

Il peut aussi entraîner des coûts supplémentaires pour des raisons strictement économiques, puisque ceux-ci auraient pu être évités si le décideur avait porté son choix sur une autre technique ou un autre procédé non directement influencé par le lobbyiste.

- **l'incompétence du décideur :**

Il arrive ainsi que le besoin soit tellement mal étudié que le produit proposé ne facilite pas le travail des utilisateurs. Le prestataire de services facturera alors, logiquement, des prestations réelles mais totalement inutiles.

Il se peut aussi que le responsable estime tout savoir puisqu'il a réalisé un projet semblable dans un poste antérieur et qu'il n'imagine même pas que des conditions techniques et matérielles différentes puissent remettre en cause l'option choisie dans son précédent emploi.

Ex: Un service ressent le besoin de monter une banque de données qui centralise les activités de ses agents répartis sur l'ensemble de la France. Il envisage la création d'un logiciel qui est censé

permettre le suivi des travaux en cours, le seul problème est qu'il n'est pas conçu pour permettre l'extraction des informations statistiques. En effet, aucune interface n'a été prévue pour coupler les traitements. Cette carence nécessite une intervention manuelle sur les données, ce qui n'était pas le but originel et occasionne un surcoût important.

Ex: Projet d'adoption d'un système qui a fonctionné en province. Mais, le service parisien est situé en étage, ce qui implique la réalisation de travaux supplémentaires importants et dispendieux et rend le système inutilisable...

1.2 La préparation du pacte de corruption

Il ne faut pas oublier que c'est au cours de cette période qu'un pacte de corruption pourra se nouer avant qu'un élément quelconque puisse être identifié dans les délibérations ou comptes de la collectivité qui sera utilisée. C'est aussi à ce moment que vont être mises en place les structures, les entités, qui permettront de détourner les procédures en servant d'écran et de faire sortir les fonds par facturation successive. Il pourra d'ailleurs s'agir, soit de créer des sociétés nouvelles, soit de décider de l'utilisation d'entités en sommeil, soit de préparer la répartition des fonds en fonction de leur montant (combien de factures différentes utiliser pour couvrir la commande ? va-t-on organiser le montage en une seule fois ou l'étaler dans le temps ? ou encore le ventiler entre achats et prestations ?).

Chez le futur titulaire du contrat, il ne sera pas possible de trouver un élément quelconque prouvant l'existence d'une malversation possible. Ce n'est que rétroactivement, une fois que les opérations auront été engagées et qu'elles auront été entrées dans une grille d'analyse que l'on pourra comprendre l'origine de certains comportements. Ce n'est qu'après coup que des indices apparaîtront comme évidents et qu'ils nécessiteront une analyse. On s'apercevra ainsi qu'un voyage en Egypte ou ailleurs (le Népal était très prisé voici quelques années) n'est pas resté sans influence sur le choix de tel matériel ou sur le lancement de tel ou tel projet. Le risque de corruption sera toujours difficile à mettre en évidence dans la mesure où l'on ne dispose ni de données matérielles permettant d'effectuer un contrôle, ni d'éléments de nature à nourrir le doute à l'exception des dénonciations par d'éventuels complices. On pourra seulement se poser, notamment, les questions suivantes : Le besoin existe-t-il ou non ? Le besoin est-il actuel, patent, ou concerne-t-il un futur plus ou moins proche ? Quels sont les types de solutions envisageables aujourd'hui?...

2 - Les études de faisabilité

Qu'il s'agisse de l'achat d'un ou deux ordinateurs disposant de logiciels du commerce, de l'informatisation d'un type de tâche, de l'informatisation d'un service complet, la démarche doit être la même car les risques sont identiques. Seule la masse financière utilisée pour satisfaire le besoin est différente. Seules les études à entreprendre pour justifier le besoin et en estimer l'impact et le coût seront plus ou moins lourdes, plus ou moins nombreuses.

2.1 Les études

Ainsi, on peut trouver des études de faisabilité ou d'impact diverses et variées, justifiées ou discutables, réalisées par un bureau ad hoc, ou dans le cadre de son activité générale par une société informatique. Ces études, « prises dans leur perversité », présentent plusieurs avantages : être antérieures à la passation des marchés et donc de ne rentrer qu'accessoirement dans les

procédures de contrôle et concerner des prestations immatérielles, ce qui rend les contrôles délicats. La difficulté principale du contrôle tiendra au fait que, dans la plupart des cas, le bureau chargé des études est effectivement un organisme compétent qui dispose d'un personnel capable de faire le travail, et qui l'a peut être fait. On se trouve donc souvent avec des facturations largement supérieures au coût des prestations réelles. Cette marge exceptionnelle (surmarge) est compensée, dans les charges de la société, par le versement d'honoraires à des particuliers, à des entreprises, à des prestataires de services. Le flux de trésorerie sortant ainsi créé peut, soit constituer le premier élément d'un montage frauduleux destiné à détourner des fonds publics, soit permettre de placer les germes d'éléments déviants dans la procédure comme nous le montrerons ci-dessous.

2.2 Les bureaux d'études internes et externes

Le rôle des bureaux d'études est particulièrement important tout au long de cette phase car la qualité de leur intervention ne peut pas être mise en doute. Cette intervention peut être demandée pour deux types de prestations : en amont d'une opération pour des consultations ponctuelles, notamment lors des études générales préalables à la réalisation du projet et, en aval de l'opération, pour l'exécution de prestations d'assistance technique, de maintenance et, le cas échéant, de formation pour les utilisateurs ou l'encadrement.

Les dérives induites par les bureaux d'études peuvent se produire de diverses manières :

- la première, qui se rapproche de l'escroquerie consiste à monter un dossier largement surfacturé, soit en préconisant une prestation qui ne correspond pas à la demande, soit en plaçant un germe de facturation ultérieure.

Ex. : Un bureau d'études a proposé de développer un système d'exploitation connu mais apparemment dépassé. Cette proposition a été acceptée par le décideur. Mais, peu après l'engagement des travaux, et à partir du moment où leur remise en cause était devenue impossible, le décideur a été avisé qu'il conviendrait, pour la réussite du projet, de reprendre toute l'opération en s'appuyant sur un autre système d'exploitation.

- la seconde, consiste à fournir au décideur des informations ou des explications erronées ;

Ex. : Une entreprise informatique prétend être la seule à diffuser un logiciel de gestion alors que la concurrence existe bien ou que ce logiciel est réalisable en interne sur tableur.

Ces deux exemples mettent en évidence la majoration des coûts qui peut être considérée comme une escroquerie lorsque le montage s'arrête là.

- la troisième, consiste à mettre en place un pacte de corruption. Si le fonctionnaire est avisé ou s'il est simplement perverti il devient facile de tomber dans la corruption. Dans ce cas, la proposition du bureau d'études ne sera agréée que si un versement est effectué au corrompu. Nous entrons alors dans la problématique des fausses factures et des sorties de fonds. Notons toutefois que, lorsqu'ils ne sont pas complices d'une manipulation, ces bureaux d'études, en position de maître d'oeuvre ou de pilote du dossier ne peuvent que constater, quand elle existe, la collusion entre le maître de l'ouvrage et les entreprises prestataires. Leur travail, dès lors, consiste à faire en sorte que ces dérives soient le moins voyantes possible, car ils sont responsables de la bonne fin de l'opération.

3 - L'élaboration du cahier des charges

A partir de cette étape, on entre dans un domaine plus structuré dans lequel il va être plus facile d'identifier un certain nombre de montages spécifiques. En effet, désormais, la décision de réaliser le projet, achat ou prestation, est prise. Il est nécessaire de la formaliser, de mettre en place un cahier des charges et d'évaluer techniquement et financièrement le projet par des études diverses. L'élaboration du cahier des charges est donc l'un des moments importants de la commande publique dans la mesure où les termes qui y figurent deviennent le référentiel de l'opération. Les travaux seront engagés et réalisés sur cette base, leur réception et les contentieux divers seront effectués à partir des spécifications de ce dossier. Le cahier des charges permet également, lorsqu'on le souhaite, de "préparer" les résultats de l'appel d'offre en faussant les conditions de la concurrence ou en favorisant la fraude.

3.1 Fausser la concurrence

- Procédé spécifique ou brevet

Dans ce cas on pourra, par exemple, imposer, sans véritable justification, l'utilisation d'un procédé spécifique ou breveté qui ne peut être réalisé ou mis en œuvre que par une seule entreprise en contrevenant aux conditions imposées par les articles 75 et 272 du Code des marchés publics.

Ex. : Dans un cas récent, c'est la société qui a obtenu le marché qui faisait effectuer les appels d'offres par ses services techniques. Les spécificités exigées "collaient" donc très exactement aux possibilités du titulaire futur.

- Sociétés appartenant au même groupe

La croissance externe des entreprises les a conduites à s'engager dans des opérations de diversification verticale ou horizontale. Les entreprises d'audit financier, informatique,... ont subi la même évolution et ont été rachetées par des groupes dans lesquels elles figurent directement ou indirectement par le jeu de participations croisées. Des situations cocasses peuvent en découler. On demande à un cabinet d'audit fort connu d'effectuer une analyse sur la situation informatique d'une collectivité et d'en tirer les conséquences. Le travail est fait de manière très propre, le cabinet dispose du personnel et des compétences qui lui permettent de préconiser des procédures et un matériel précis. Personne ne peut se douter que ces préconisations dirigent de manière imparable le marché qui sera ouvert vers un progiciel ou un matériel dont l'un des détenteurs de parts du cabinet est le fabricant ou le distributeur exclusif. Qui peut, dans un autre cas de figure, se douter que le bureau d'études perçoit une commission sur les ventes de matériel préconisé. Sur ce point, l'appel d'offre sera biaisé, car rien ne permet de soupçonner le montage, ceci ne voulant pas dire que ces machines ne donneront pas satisfaction.

- Sociétés filialisées

De la même manière on peut envisager des appels d'offres dans lesquels les soumissions sont effectuées par plusieurs filiales, indirectes, d'une société qui participe elle-même à l'appel d'offres. Le risque d'entente est grand : seule une analyse approfondie des participations croisées peut permettre d'en avoir conscience. Outre l'obtention d'un contrat, cette situation procure d'autres avantages car, dans le cadre d'un groupe, il est possible de surfacturer aisément des produits. Il suffit de prendre pour fournisseur une société sœur à l'étranger qui achète les produits et les revend avec une majoration notable. Informations privilégiées

Celui qui élabore le cahier des charges peut aussi communiquer à la société « préférée » (par lui ou par le décideur !) la liste des points considérés comme essentiels pour la réussite du projet et l'attribution du contrat. Alors que ses concurrents prennent une position plus classique qui n'apporte pas le "plus" demandé, l'entreprise pressentie les développe de manière très détaillée et

obtient le contrat.

On pourra également communiquer (lorsque cette indication n'est pas publique) le montant de l'évaluation effectuée par le service. L'entreprise qui aura connaissance de cette information rentrera dès lors très précisément dans le cadre financier établi par le décideur et sera particulièrement bien placée pour obtenir le marché.

Il ne faut pas omettre, sous cette rubrique, toutes les manoeuvres qui limitent la concurrence en sous-estimant le montant du contrat ce qui permet de réduire la publicité et, partant, de diminuer le nombre des entreprises qui soumissionneront. Au niveau local les pressions pour utiliser ce procédé ne sont pas négligeables car la préférence géographique joue. Au niveau national, l'échelle est autre mais le risque est aussi grand.

3.2 Favoriser la fraude

- Documents peu précis

Une mauvaise évaluation des besoins ou une évaluation tronquée peuvent induire des dépenses supplémentaires obligatoires. Ainsi, un cahier des charges peu précis peut être utilisé pour favoriser la mise en place d'avenants qui seront traités au coup par coup et au prix fort ou l'achat de matériels inadaptés au but recherché.

Ex. : un chef de service estime avoir besoin d'une banque de données. Il mandate une société privée qui propose un projet organisé autour du système UNIX. Les achats de matériel sont effectués. Les développements débutent, et l'on s'aperçoit que ce système ne convient pas à la dispersion géographique des utilisateurs. En conséquence, le matériel est mis de côté et d'autres micro-ordinateurs sont achetés. Il y aura donc double dépense sur ce seul poste et aucune mise en cause de l'étude qui a proposé le premier projet.

De surcroît, l'imprécision des documents rend très aléatoire le succès de tout contentieux engagé contre le fournisseur.

- Surfacturation

Plus généralement, le prestataire, en l'espèce le bureau d'études, qui élabore le cahier des charges réalise un projet notablement surfacturé. Il s'agit d'une technique relativement facile à mettre en œuvre puisque l'on peut, notamment : calculer la prestation sur la base d'heures d'ingénieur, alors que les travaux ont été effectués par des salariés moins qualifiés, ou alors que ces travaux font depuis longtemps partie du « patrimoine » du prestataire et ne nécessitent qu'un minimum d'études ; surfacturer du temps et des prestations de pilotage de travaux, en jouant sur le temps de présence et sur la réalité du contrôle ; facturer des analyses complexes demandées alors qu'on savait qu'elles ne seraient pas exécutées. Ces études viennent alourdir le coût de l'opération et créent un sur-profit non négligeable.

Quant à la prestation de recherche proprement dite, s'il existe une collusion, la valeur du travail est celle du "nom" qui la réalise. On dépasse donc l'évaluation matérielle, on paye à la fois une notoriété et une sécurité car, en cas d'échec, aucune faute ne pourra être reprochée à celui qui a choisi le meilleur homme de l'art.

- Préparation des facturations ultérieures

Le projet préparé contient en germe des facturations ultérieures imposées par la nécessité de réaliser des logiciels complémentaires (volontairement omis), par la présence d'un « bogue » qu'il faudra supprimer ou par l'obligation de changer du matériel qui devient inutilisable avec le nouveau logiciel. Ces montages peuvent intervenir dans un cadre purement commercial, ou dans un contexte de corruption. Le principe est identique.

3.3 Peut-on limiter les risques : régie ou entreprise extérieure ?

Dès l'instant où l'on se trouve en présence d'un risque de fraude, on peut se demander si une réglementation spécifique permettrait de limiter le risque. Notons dès l'abord qu'il n'existe pas de limite aux possibilités de fraude à finalité corruptrice. Deux écoles sont en présence, l'une prétend que faire réaliser des études par les services internes de l'entité, peut faire courir des risques non négligeables à la bonne marche des opérations et qu'il faut donc sous traiter le travail à des services extérieurs, à la fois plus compétents et moins suspects de compromission avec le maître de l'ouvrage. L'autre prétend que si l'on tient compte des réseaux et des maillages existant entre les divers opérateurs, qu'il s'agisse de maillages locaux ou nationaux, il y a plus de risques de surfacturation dans des travaux sous-traités que si l'on suit une procédure interne. Bien entendu, la vérité est que le risque nous semble être similaire dans les deux cas.

Dans le secteur public¹¹ le projet peut être mis sur pied, valorisé, quantifié par les services techniques de l'entité qui désire réaliser les travaux ou effectuer des investissements, dans la mesure où ces services disposent du personnel adéquat. Ce travail technique fait intervenir des salariés de l'entité qui sont, ès qualité, placés en état de subordination hiérarchique et de dépendance vis à vis de la personne (privée ou publique) qui détient effectivement le pouvoir dans l'entité. Dans un tel cadre, c'est la décision du "chef" qui prévaut : s'il l'exige, il faudra, par exemple, majorer le coût des travaux. De telles manipulations peuvent être réalisées avec plus ou moins de complicités s'il existe une volonté de soutirer des fonds d'une opération et, suivant les cas, cela concernera la direction au plus haut niveau ou des niveaux intermédiaires, parfois sans l'aval de la hiérarchie, notamment dans le cas où le maître de l'ouvrage fait aveuglément confiance à son technicien, celui qui rédige le cahier des charges. Quand les travaux sont réalisés par une société privée, c'est le payeur qui a raison. Le prestataire n'a donc aucune raison de s'opposer à une surfacturation qui se traduit d'abord par une augmentation de son chiffre d'affaires. Il ne semble donc pas qu'il existe une méthode qui serait de nature à faire disparaître le risque de corruption.

Un autre cas doit encore être évoqué : celui de la présence de l'entreprise privée dans les locaux de l'administration. Il arrive, en effet, que pour créer un logiciel (phase d'analyse), le mettre en place et le développer ou le perfectionner, une entreprise privée installe, pendant une période assez longue, ses agents dans les locaux mêmes de l'administration. Les risques de connivence ou de transferts de technologies peuvent alors ne plus être négligeables et poser problème.

¹¹ Le risque est exactement le même dans le cadre d'un projet commercial privé, le contrôle du coût sera seulement plus précis, encore que...

II - MISE EN CONCURRENCE

La mise en concurrence des diverses entreprises ou prestataires susceptibles de réaliser les prestations ou de fournir le matériel prévu au cahier des charges est une démarche essentielle pour une utilisation optimale des fonds publics. Le décideur est aidé par l'existence de procédures précises décrites dans le Code des marchés publics. Chacune possède des avantages et des inconvénients : elles ne sont pas neutres. Le choix du titulaire du contrat peut donc être orienté par le choix d'une procédure de sélection. Il peut également être orienté par le type de contrat proposé lors de la mise en concurrence. Il existe donc, au moins, deux éléments qui combinés ou non permettent de ne pas s'en remettre totalement au hasard et d'aider le décideur à retenir le candidat qui lui sera le plus favorable.

1 - La commande hors marché

Le régime le plus favorable au décideur est celui qui ne le soumet à aucune règle. C'est la raison pour laquelle il privilégiera toujours les commandes hors marché. Lorsqu'il s'agit d'études (toutes les études évoquées jusqu'à présent entrent dans cette catégorie) la solution la plus simple consiste à ne pas dépasser le seuil annuel de 300.000 F. ttc par entreprise au delà duquel la procédure du marché public est obligatoire. On peut y parvenir assez aisément en « saucissonnant » un contrat important en petits marchés d'un montant inférieur au seuil. On y parvient également en utilisant la procédure du marché négocié lorsque l'on peut découper le projet en « opérations » d'un montant inférieur à 700.000 F. ttc. On y parvient enfin en utilisant plusieurs « raisons sociales » pour effectuer des prestations dans une même collectivité ou avec une même entreprise.

1.1 Les bons de commande

Le Code des marchés publics prévoit que l'ensemble des contrats passés par bons de commande avec une entreprise ou un prestataire de services au cours de la même année ne doit pas dépasser 300.000 F. ttc. Cette règle simple est certainement la seule sur laquelle on peut baser un contrôle efficace et immédiat car elle est scrupuleusement observée par tous les contrôleurs. Cela étant, les moyens de la tourner ne manquent pas et aussi bien les décideurs que les fournisseurs ont mis en place des moyens plus ou moins sophistiqués pour y parvenir.

- Les raisons sociales différentes

Le plus simple est d'utiliser le fait que, par suite des disparitions et des rachats de sociétés par des concurrents, la plupart des fournisseurs possèdent plusieurs raisons sociales domiciliées ou non à la même adresse (donc plus ou moins faciles à détecter). On peut donc, sans aucun problème multiplier le seuil par le nombre de raisons sociales pour connaître le montant total des contrats susceptibles d'être passés avec la même entreprise sans mise en concurrence formelle. Il convient toutefois de ne pas omettre de vérifier la raison sociale et l'objet des sociétés ayant obtenu des marchés sur factures car on peut parfois avoir des surprises qui témoignent d'un irrespect complet de la réglementation.

Ex. : Des matériels livrés à un service informatique avaient été facturés par une société spécialisée dans la vente de moquette et une entreprise spécialisée dans la décoration avait fourni le complément. En l'espèce, le contrôle matière avait fait ressortir que le matériel n'était jamais passé dans la société et qu'elle avait établi des fausses factures dans la mesure où les livraisons avaient été effectuées directement, bons de livraison à l'appui, depuis le fournisseur

réel. La société, par ailleurs titulaire de marchés auprès de la même entité, avait simplement servi d'écran en prélevant au passage une marge de 10 %.

- La filialisation des entreprises

Une autre solution consiste à utiliser les liens qui existent entre de nombreuses sociétés. Sociétés mères et filiales travaillent pour le même groupe et peuvent, à l'occasion, se rendre de petits services. Différents fournisseurs potentiels peuvent ainsi adresser, chacun à leur tour, une facture correspondant au travail fait par une autre société du groupe dans une collectivité. Les comptes de la collectivité seront apparemment clairs. Les entreprises, par un jeu d'écritures internes, rétabliront la vérité comptable des opérations lors de l'élaboration de leur bilan financier annuel. La mise en œuvre de ce procédé est particulièrement simple puisque soit la collectivité sait à l'avance à quelle société elle doit adresser son bon de commande, soit c'est l'entreprise titulaire du contrat qui indique, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, quelle société a été choisie pour recevoir le bon de commande. Notons d'ailleurs qu'il n'est pas obligatoire que les entreprises participant à ce réseau soient filialisées, on peut aussi trouver des associations locales fonctionnant suivant le même principe.

- La « filialisation » chez le décideur

Une autre solution consiste à multiplier les intervenants, non plus au niveau de l'entreprise, mais à celui de la collectivité. Les études seront donc commandées par des entités différentes de la collectivité elle-même : association, société d'économie mixte,... mais liées à la collectivité. L'organisation est dite en « chaîne » quand les organismes s'adressent des factures (fausses) les uns aux autres ou en « étoile » s'ils les adressent à une entité unique qui les centralise. L'avantage, dans certains cas (SEM d'informatique, par exemple) est de soustraire les contrats aux règles des marchés publics et de les traiter comme des contrats privés, ce qui permet d'éviter toute mise en concurrence intempestive lorsqu'on s'adresse à des fournisseurs habituels.

- Organisation d'un réseau de titulaires potentiels

Certains décideurs ou leurs collaborateurs ont constitué des structures qui leur permettent, à titre personnel, de tirer profit des commandes qu'ils passent. Il s'agit de l'essaimage familial. Ce type d'organisation est relativement courant. Il ressort du désir de mettre en coupe réglée l'achat administratif effectué par des collectivités ou par des entités diverses de type associatif. La mécanique est peu élaborée. Elle est, en général, mise au point par l'un des membres qui dispose d'un pouvoir de décision ou d'analyse dans l'entité en cause. L'opération consiste à mettre en place des sociétés écrans autour d'une collectivité. Ces sociétés sont dirigées par des hommes de paille ou par des proches du décideur (épouses mais sous leur nom de jeune fille, maîtresses, enfants ou belle famille, de manière à éviter les recoupements intempestifs). Dans le domaine des études, ces sociétés permettent de facturer un certain nombre de prestations qui, au mieux, sont sous traitées et, au pire, correspondent à des fausses factures. L'intérêt économique de leur création est double : elles permettent de tirer un bénéfice indirect de ces achats en salaires, honoraires ou autres (la commande publique n'est alors qu'un moyen de générer le produit qui sera contre-passé par les charges payées au bénéficiaire) et elles peuvent être un moyen de capitaliser pour une valeur majorée dans le cas où la société pourrait être rachetée (le bénéficiaire ne sera taxé que sur la plus value, et à un taux réduit).

Ex. : Une société exerçait une activité de ce type auprès d'une collectivité, elle était gérée par l'épouse d'un décideur. Lorsque ce dernier est parti les parts de la société ont été cédées à une filiale du fournisseur principal avec une partie du règlement à l'étranger.

1.2 Les achats effectués dans le cadre de groupements d'achat

Lorsque le marché porte sur l'acquisition de matériel, il est parfois plus simple de passer par l'intermédiaire d'un groupement d'achat, ce qui permet d'éviter le recours à la procédure du marché public. Le principe d'une centrale d'achats est censé protéger l'achat public dans la mesure où l'acheteur est agréé par la centrale et où, au moment de passer commande, c'est la centrale qui sélectionne le fournisseur. L'étanchéité est correctement réalisée entre le client et le fournisseur. Quelques procédés peuvent néanmoins être utilisés lorsque l'on travaille avec un groupement d'achat pour tourner ce principe. Notons toutefois qu'ils ne sont utilisables que s'il existe une complicité, au moins tacite, entre le personnel du groupement et celui de la collectivité donneuse d'ordre.

- **Référencement par le client**

Lorsque le maître d'ouvrage a besoin d'un matériel quelconque, il négocie directement avec un grossiste ou un fournisseur sur la chose et le prix. Si le fournisseur dispose d'un agrément de la centrale, pas de problème. Si tel n'est pas le cas le client demande à la centrale de le lui accorder. Les bons de commande sont alors transmis à la centrale avec le devis et l'indication du fournisseur choisi. La centrale achète les produits et les livre.

Ce procédé génère un risque important dans la mesure où il peut être utilisé sur une grande échelle. En effet, il n'est pas en mesure de limiter le risque de collusion entre le fournisseur et le maître d'ouvrage et, au contraire, il permet de réaliser un achat public en outrepassant totalement les règles des marchés publics.

- **Les « marchés type »**

Les centrales ne sont pas tenues de soumettre à un appel d'offres les contrats qui correspondent à des "marchés type". Ce sont des marchés dont les termes et le principe ont déjà été approuvés par la Commission centrale des marchés. Le jeu consiste alors à faire comme si, sur une opération précise, un marché type était conclu (ce n'est, bien sûr, pas le cas) et à faire conclure le marché par la centrale en toute irrégularité. L'intervention de la centrale permet toutes les dérives car, au regard du contrôleur, elle est le garant de la qualité de l'opération.

1.3 Les « opérations » de moins de 700.000 F.

Dans les très gros contrats d'informatisation, ceux que l'on appelle généralement des « grands projets », le saucissonnage par contrats de moins de 300.000 F. ttc ne permet que des adaptations mineures. La solution généralement adoptée consiste alors à utiliser la possibilité laissée par le Code des marchés publics d'attribuer, suivant la procédure négociée, et après une mise en concurrence sommaire, les contrats correspondants à des « opérations » de moins de 700.000 F. ttc.

La principale difficulté consiste alors à « détourner » la notion d'opération. Or, celle-ci est mal définie et il est relativement simple de s'y soustraire puisqu'il suffit, par exemple de scinder le contrat global en un certain nombre de sous-contrats aux contours bien définis et, apparemment, non liés entre eux pour que l'on puisse utiliser ce procédé.

Il suffit, par la suite, de reprendre les techniques utilisées pour la commande hors marché (c'est-à-dire : multiplier les raisons sociales du fournisseur, traiter avec les différentes filiales du groupe ou avec les sociétés écrans créées par le décideur, confier la maîtrise d'ouvrage à la collectivité puis à ses entités annexes) pour multiplier les contrats de 700.000 F. et réaliser une bonne partie du projet en dehors de toute règle contraignante.

2 - Les marchés publics

Lorsqu'il n'est pas possible de faire autrement, le décideur se résigne généralement à utiliser l'une des procédures prévues au Code des marchés publics pour attribuer le contrat à l'entreprise qui sera jugée comme étant la plus performante ou la mieux disante. La consultation peut faire l'objet d'un appel d'offres ouvert ou restreint selon que l'on autorise toutes les entreprises à remettre une offre ou que l'on réserve cette possibilité uniquement à un nombre réduit de sociétés. Elle peut aussi, notamment lorsque l'appel d'offres a été infructueux, se dérouler en utilisant la procédure négociée.

2.1 Les techniques de fraude

Les procédés qui permettent de tourner la réglementation ont fait l'objet de longs développements dans le précédent rapport. Il ne paraît donc pas utile de les reprendre ici. Rappelons seulement que le choix du mode de mise en concurrence influe sur le résultat de la consultation et donc qu'il n'est pas neutre d'opter pour l'une ou l'autre formule. Rappelons cependant, pour mémoire, quelques-uns des procédés qui peuvent être utilisés pour fausser le jeu de la concurrence ou favoriser tel ou tel candidat. Ainsi, parmi les procédés les plus utilisés pour sélectionner le candidat le plus favorable aux intérêts du décideur, on relève les processus suivants :

- rendre l'appel d'offres infructueux pour utiliser la procédure négociée,
- recourir, le plus souvent possible, à l'appel d'offres restreint,
- organiser la présélection des candidats à l'appel d'offres restreint en leur imposant le versement préalable d'un « droit d'entrée »,
- utiliser la procédure d'urgence afin de favoriser les candidats déjà informés du lancement d'une consultation,
- limiter, autant que faire se peut, la publicité obligatoire en cas de consultation,
- utiliser des critères de sélection subjectifs afin de laisser au décideur une marge d'appréciation élevée, d'éliminer des concurrents dangereux ou de guider la sélection de l'entreprise,... *Ex. : en organisant savamment certains critères dans un marché d'achat de compacteurs de données, il a été possible d'éliminer des sociétés importantes, pour permettre l'intervention d'une société importatrice qui avait pour qualité essentielle de payer des vacances au maître d'ouvrage.*

2.2 Caractéristiques des « gros » marchés d'informatique

Par rapport à la plupart des marchés publics que l'on trouve habituellement dans les divers secteurs d'activité économique, les marchés d'informatique importants se caractérisent par leur complexité. Rares sont, en effet, les marchés ne concernant que l'achat d'une prestation intellectuelle ou de matériel, la mise en place d'une formation ou un contrat de maintenance. Les marchés d'informatique comportent tous plusieurs types d'interventions. Les principales sont les suivantes :

- actions de communication pour justifier le lancement du projet,
- analyse précise des besoins par interview des utilisateurs et de la hiérarchie,

- élaboration d'un outil (logiciel) qui permet de répondre aux besoins exprimés,
- achat de matériel (postes de travail, ordinateurs,...) nécessaires pour faire fonctionner l'application,
- mise en place des réseaux (câblage) indispensables pour un fonctionnement en réseau chez le décideur et pour relier ces réseaux entre eux (de plus en plus souvent via Internet),
- achat et mise en place des matériels de connexion (connectique),
- action de communication interne pour montrer l'état d'avancement du projet,
- formation des utilisateurs par des formateurs extérieurs pour leur apprendre à utiliser le nouveau logiciel,
- information de la hiérarchie sur les possibilités nouvelles offertes par le système,
- maintenance des postes de travail,
- maintenance des réseaux,
- maintenance et développement des applications informatiques,
- emploi sur place de spécialistes chargés de ces questions de maintenance,
- remplacement du matériel existant,

Dans la plupart des cas, notamment lorsqu'il s'agit d'un « grand projet », le marché combine l'ensemble de ces éléments. Dès lors, il devient très difficile d'en contrôler l'exécution, d'autant plus que toute la stratégie développée par le décideur ou par le titulaire du marché consiste à mélanger les différents éléments, les différents types d'intervention.

2.3 Les marchés à commande

L'un des outils les plus faciles à utiliser pour créer cette complexité et arriver à l'imbrication des différents types d'intervention de la société qui a pu se faire attribuer un gros marché d'informatique est le marché à commande. Dans ce type de contrat, le décideur doit acheter des marchandises ou des prestations mais ne sait pas, à l'avance, le montant de la dépense qui sera effectuée au cours d'un exercice budgétaire précis. Il connaît, puisqu'il a effectué un appel d'offres, le montant total de la dépense. Il ne sait pas, pour diverses raisons, comment celle-ci se répartira année par année. En outre, il ne sait pas toujours quelles seront ses possibilités financières au cours des prochains exercices budgétaires. Il signe donc un contrat par lequel il s'engage à réaliser la totalité de l'opération en indiquant un montant minimum et un montant maximum de dépenses annuelles.

Ex. : Marché d'assistance pour la mise en place d'un grand projet. Le montant total prévu est de 15 MF à payer sur trois ans avec un montant maximum annuel de 6MF et un montant minimum de 2MF.

Un tel contrat montre que l'échelonnement de la réalisation du projet dans le temps a été mal étudiée. On ne connaît pas avec précision ce qui doit ou ce qui peut être fait chaque année. Tout semble se passer comme si une dotation de 15 MF avait été accordée et que le responsable du projet avait été chargé de la gérer au mieux et, en l'occurrence, « au fil de l'eau ».

Si, pour diverses raisons, la mise en place du projet prend du retard, le décideur devra payer au titulaire du marché une somme égale au montant minimum inscrit au contrat. Si tout va plus vite que prévu, il ne doit pas, pour autant tout payer immédiatement et voit ses engagements limités par le montant maximum annuel indiqué au contrat. Ce type de contrat est donc, en principe, susceptible de satisfaire les deux signataires. Les dérives peuvent toutefois survenir rapidement pour plusieurs raisons :

- la réalisation prend du retard. Le montant perçu par le titulaire ne correspond donc plus à un travail réel, mais à une avance. Sur quels travaux exécutés ultérieurement devra-t-elle

s'imputer ?

- des travaux supplémentaires sont nécessaires. En cours de développement, le projet nécessite des travaux non prévus initialement. Ils peuvent (devraient) faire l'objet d'un avenant au contrat mais ils doivent aussi s'imputer sur l'avance de trésorerie consentie au titulaire. Comment les réintégrer par la suite ?
- plusieurs tranches peuvent être engagées simultanément et comporter des travaux ou des prestations de même nature. Comment attribuer à chacune ce qui lui revient quand la facture est globale ?

Parfois, la procédure mise en place est encore plus simple dans la mesure où elle se réduit à l'ouverture d'un compte affecté à un grand projet (avec un maximum et un minimum annuel) sur lequel on impute toutes les factures qu'on ne sait pas ou qu'on ne peut pas imputer sur une autre ligne budgétaire.

Ces quelques exemples montrent que l'on peut, à l'envi, compliquer le problème et que, faute de travaux au cours d'une ou de plusieurs années, on peut être amené à verser des sommes importantes à une entreprise sans contrepartie réelle. En outre, le marché peut ne pas être achevé alors que l'on aura payé la totalité de la dépense prévisionnelle. Que se passera-t-il donc lorsque, les travaux ayant repris, l'entreprise présentera des factures parfaitement justifiées par des prestations ? que se passera-t-il si l'entreprise disparaît ?

III - EXECUTION DES TRAVAUX

L'exécution des contrats d'informatique peut parfois se résumer à l'achat d'un logiciel existant dans le commerce ou à celui de quelques micro-ordinateurs et à la formation de quelques personnes afin qu'elles soient en mesure d'utiliser au mieux le matériel et le logiciel. Dans ce cas, fréquent dans les petits services, l'exécution du contrat ne pose pas de difficultés particulières. Il n'en est pas toujours ainsi. Les « grands projets », notamment, sont autrement plus complexes puisqu'ils combinent un ensemble de prestations, d'acquisitions et de travaux. Des risques de dérives spécifiques à chaque type de prestation existent. L'imbrication des différentes prestations les multiplie. Il convient pourtant d'identifier les problèmes qui peuvent se poser lors de la réalisation de chacune des étapes du projet. C'est ainsi que nous aborderons successivement les acquisitions de matériels, les logiciels, les travaux, la communication, l'assistance, en essayant d'identifier chaque fois les risques spécifiques aux marchés d'informatique.

1 - Acquisition de matériel

Ce domaine recouvre l'achat d'ordinateurs, de micro-ordinateurs, de matériels périphériques tels que les imprimantes, scanners, modems, onduleurs,... Ces acquisitions s'effectuent suivant deux méthodes principales : l'achat direct ou l'achat par l'intermédiaire d'un groupement.

1.1 Les accords « cadres »

L'achat direct consécutif à une mise en concurrence effective entre divers fournisseurs auxquels on a fixé des contraintes précises concernant l'ensemble des spécificités du matériel à fournir ne pose pas de véritable problème surtout si la configuration du matériel reçu a été vérifiée lors de la livraison par des personnes qualifiées. Cette procédure conduit à la signature d'un accord cadre avec le fournisseur sélectionné et s'apparente alors pour le destinataire final à une acquisition par

l'intermédiaire d'un groupement d'achat qui se chargerait de l'ensemble des opérations aussi bien techniques que comptables ou de procédure. Cette formule a été employée par de grandes administrations de l'Etat désireuses de s'équiper avec des matériels compatibles entre eux et correspondant aux besoins recensés. Elle peut être adoptée par des unités de taille plus réduite et offre des garanties certaines.

Des dérives peuvent toutefois intervenir, notamment lorsqu'une collusion s'établit entre le technicien qui élabore le cahier des charges et un fabricant ou entre le technicien qui contrôle le respect du cahier des charges et un fabricant de matériel. Les quantités en jeu sont élevées et les enjeux financiers sont importants. Le risque de corruption est toujours présent. Il ne peut pas être négligé. Pourtant, le principal problème reste celui du prix. Dans une gamme de produits dont le prix, à performances égales, baisse de manière significative chaque année, l'existence d'une clause de révision des prix mal adaptée ou même son absence conduisent à donner au fournisseur une rente considérable, surtout si le marché est conclu pour deux ou trois ans. Il y a donc, là aussi, un risque important dont il faut être conscient.

1.2 Le fractionnement de la commande

Dans la plupart des cas, cependant, le principe utilisé pour les acquisitions de matériel est celui du fractionnement de la commande. La baisse constante des prix vient faciliter ce travail. On ne reviendra pas sur ce principe largement développé en ce qui concerne les études. Signalons, toutefois, qu'il est de plus en plus simple de procéder au fractionnement si l'on utilise avec efficacité les possibilités offertes par les mesures de décentralisation et de déconcentration qui permettent de multiplier les acheteurs et celles qui sont offertes par l'existence sur le marché d'un grand nombre des sociétés de vente de matériel fabriqué par un nombre limité (de plus en plus d'ailleurs) de constructeurs auquel il faut ajouter les multiples sociétés de services informatiques (SSII) qui peuvent servir d'intermédiaire ou d'écran, notamment, en vendant du matériel en plus de leurs prestations.

Ex. : Une entité avait une commande urgente de matériel à réaliser. Le directeur des services en fait part à l'un des directeurs d'une société de services informatiques. Cette société assure la réalisation des devis et effectue l'achat de la totalité du matériel au travers d'une société sœur dont l'activité était la vente d'équipements informatiques. Pour que les commandes de l'entité restent inférieures au seuil au delà duquel la procédure des marchés publics est obligatoire, les bons de commandes seront adressés à huit sociétés liées ou non à l'entreprise chef de file et choisies par la société de services informatiques.

Dans les nombreux cas où le fractionnement a été observé, le prix de la marchandise importe relativement peu. Il faut favoriser un intermédiaire qui peut se charger de verser un « intéressement » au décideur. Par conséquent, on privilégiera toute formule qui peut éviter de recourir à une procédure relativement bien encadrée et tout spécialement à la formule du marché public.

Ex. : Un chef de service désire effectuer un achat de matériel. Il fait part de son besoin à un intermédiaire. Celui-ci, bon technicien et connaisseur du marché informe des sociétés susceptibles d'être intéressées. Chacune fait une offre. Avec l'intermédiaire, le chef de service « monte » le dossier. Ce travail consiste à fractionner le projet entre les différentes sociétés ayant remis une offre et, dans chacune d'elles, entre les différentes raisons sociales qu'elles possèdent et à majorer les prix de 10% environ. Chaque société reçoit un bon de commande et livre la marchandise correspondante. L'intermédiaire, quant à lui, perçoit sa commission de 10%.

1.3 La modification de la commande

Une autre technique qui demande des complicités consiste à commander un matériel et à s'en faire livrer un autre, moins performant. La différence de prix entre les deux produits constitue la commission qui sera partagée entre le décideur et le vendeur.

Ex. : Un établissement avait besoin de postes de travail. Ils ont été commandés à une société de vente de matériel informatique qui a livré un matériel moins performant et donc moins cher. La facture adressée n'a pas été modifiée et le ministère a payé au prix fort des machines moins chères. La différence a été partagée entre le dirigeant de la société et le responsable des achats.

1.4 La modification du bénéficiaire de la livraison

La modification du bénéficiaire de la livraison de la marchandise est un moyen que nous avons déjà évoqué partiellement en parlant de la mise en place d'un réseau de titulaires potentiels dans le cadre de la commande hors marché. Il s'agit d'un moyen relativement sophistiqué qui se met en place en trois ou quatre phases.

La première est celle de « l'essaimage ». Elle consiste à créer, autour de la collectivité de départ, des entités dont les responsables sont des proches du décideur qui développent des activités informatiques ou autres et qui serviront de réceptacle.

La seconde phase concerne les achats de la collectivité. On peut y remarquer l'achat d'un grand nombre de logiciels que l'on ne retrouve pas, et pour cause, car ils n'existent pas. En fait, il s'agit d'achats de matériels informatiques que l'on qualifie d'achats de logiciels parce que des stocks de logiciels sont plus faciles à gérer (dégradations fréquentes que l'on régularise par un passage en pertes et profits, pertes, stockage sous forme de disquettes,...).

La troisième phase consiste à transférer matériellement les machines vers une entité privée. Le logiciel acheté étant devenu obsolète, il disparaît de l'inventaire et le matériel correspondant perd toute existence légale. On peut donc en faire ce que l'on veut : transfert au domicile du décideur, transfert dans une société privée, dans une association,...

La quatrième phase concerne l'utilisation de ces matériels, remis « gratuitement » à une entité quelconque. Leur utilisation permet à cette entité de réaliser des prestations qui peuvent être vendues à la collectivité elle-même ou à d'autres utilisateurs en laissant une commission à l'initiateur du projet.

2 - Réalisation de logiciels

Les logiciels fournis à un décideur pour faire fonctionner une application particulière peuvent être soit des originaux, soit des logiciels existant dans le commerce, soit des logiciels du commerce modifiés. Il est toujours très difficile pour un néophyte de déceler quelle est la part réelle d'originalité du logiciel donc quel est le travail qui a justifié le prix demandé. En ce sens les logiciels s'apparentent aux prestations intellectuelles et sont soumis aux mêmes types de dérives.

Il convient de noter qu'il est important de toujours s'assurer que le travail a été fait car ce type de prestation peut être utilisé très facilement pour détourner les fonds des collectivités.

EX. : Une entité dont le dirigeant avait besoin de disposer d'un véhicule a passé un marché pour des travaux de développement à venir. Le paiement de la prestation a été effectué au moment de la commande. Le travail n'a jamais été effectué. Par contre, une facture, fausse, a été émise par une société liée au titulaire et faisant office de taxi. L'achat du véhicule a eu lieu et la commande non réalisée est restée longtemps comptabilisée au poste « clients, acomptes reçus » de la société

titulaire du contrat.

Une autre technique peut être utilisée, notamment lorsque le titulaire du marché fait appel à des sous-traitants. Elle consiste à facturer de manière autonome des prestations qui ont déjà été incluses dans l'enveloppe globale du contrat. On joue sur l'annualité de la dépense et sur les spécificités de la sous-traitance. Il est relativement aisé de le faire lorsque plusieurs entités sont concernées par un même projet. Syndicats intercommunaux, sociétés d'économie mixte, associations sont alors utilisées comme écrans. Il y a double facturation et doublement totalement injustifié du coût de la prestation. Moyennant quelques compromissions, il a même été possible de faire payer plusieurs fois la même facture à une collectivité qui ne suivait pas de près le paiement des acomptes et des soldes.

Notons enfin qu'il existe actuellement des possibilités de fraudes difficilement décelables par des non spécialistes qui consistent à fournir aux utilisateurs des systèmes d'exploitation (DOS) non modifiés pour tenir compte du passage à l'an 2000.

0- Travaux de câblage

A l'occasion de la plupart des installations de systèmes informatiques, des travaux sont prévus pour relier les postes de travail entre eux ou les relier à des systèmes extérieurs (type INTERNET). Ces travaux indispensables doivent être réalisés dans des conduits spécifiques réservés aux lignes basse tension. Ils peuvent être attribués à des sociétés liées ou à des filiales des groupes auxquels ont été dévolus les marchés de prestations informatiques (problèmes de favoritisme ou de trafic d'influence). Comme tous les types de travaux, ceux-ci peuvent être l'objet de dérives à finalité corruptrice ou non, se traduisant par la certification de services faits alors qu'ils ne le sont pas de manière à générer des fausses factures. Compte tenu de la spécificité de ce type de réalisation dans laquelle la part de main d'œuvre est importante, il faut également apporter une attention toute particulière aux possibilités de travail au noir surtout si ces travaux sont sous-traités par le titulaire du marché d'informatique.

3 - Opérations de communication

Les actions de communication engagées autour des grands projets peuvent parfois poser problème. Ceci ne remet pas en cause l'action de communication en elle-même qui est destinée à faire connaître le projet et l'intérêt qu'il présente. Le problème tient au fait qu'une opération de communication menée de manière perversie lie tous les contrôles dans la mesure où, lorsqu'un projet est connu par des tiers, il n'est plus possible de raisonner "technique". Toute opposition, toute observation, surtout si elle se rapporte à la technique devient, au choix, un coup politique, une attaque personnelle, ou une tentative de prise du poste. Communiquer sur un projet, même douteux, revient donc à le rendre incontournable et à en pérenniser le développement. Les procédures mises en place pour y parvenir sont variées. On peut en citer deux exemples particulièrement pervers : la médiatisation dite "de luxe" et l'utilisation des liens personnels.

4.1 la médiatisation « de luxe »

On peut médiatiser la politique informatique en général ou tel développement en particulier en utilisant un cadre particulièrement attractif. Les personnes invitées, reçues pendant plusieurs jours tous frais payés, ont alors quelque scrupule à remettre en cause l'opération s'ils participent peu ou prou à son contrôle. Il est évident que le choix des participants est essentiel. C'est de lui que

dépend le succès de l'opération ; la réussite est jugée à l'aune de leur influence. Il est évident aussi qu'il faut payer ce séminaire. Cela peut s'effectuer sous couvert de factures de formation, de fausses factures de prestations qui figureront sur un marché avec ou sans appel d'offres et seront payées par le maître d'ouvrage.

4.2 l'utilisation des liens personnels

Faire connaître le développement par des méthodes de marketing en se basant sur des réseaux, dès l'instant où leur intervention ou leur non intervention peut être profitable, est une autre technique parfois aussi onéreuse que la précédente.

Il semble évident, au travers de ces exemples, que la communication est devenue un système incontournable pour la réussite de toute opération de grande envergure. En interne, elle permet de faire accepter le projet par ceux qui seront amenés à le faire fonctionner. En externe, elle permet de faire accepter le principe du lancement de l'opération, son financement initial et, en cas de dérives financières, de justifier l'augmentation du coût du projet et, par suite, son financement.

5 - Prestations d'assistance

Les prestations d'assistance recouvrent des domaines divers : maîtrise d'œuvre, maîtrise d'ouvrage, assistance à la réalisation, formation des personnels, maintenance des matériels et des logiciels... Dans la plupart des cas elles consistent à mettre du personnel à la disposition du décideur pour bâtir des développements spécifiques autour d'un logiciel existant où pour élaborer un logiciel ou un progiciel... Elles sont donc, presque toujours, assurées par des sociétés spécialisées : sociétés de services d'ingénierie informatique (SSII), groupements d'intérêt économique (GIE), organismes de formation...

5.1 Les sociétés de services d'ingénierie informatique (SSII)

Lorsqu'un projet informatique doit être développé, du fait de la spécificité des travaux effectués, le client a besoin de compétences très précises dans chacun des secteurs informatiques et il est plus rationnel d'utiliser, ponctuellement, les services d'un spécialiste que de former un salarié pour une activité dans tous les cas limitée dans le temps (quelques mois ou, au mieux, quelques années). Le choix économique est donc la location de compétences et le paiement des heures/hommes aux SSII qui se chargent de trouver ces compétences et d'assurer leur entretien salarial¹². La période 1980 /1994 a été l'une des plus riches pour le développement de ce type de travaux.

Ex. : De 1985 à 1992 par exemple, les produits bancaires ont changé, les produits boursiers, les retraits, les remboursements sociaux ont été passés sur informatique. Dès lors tout était à faire, le plus vite possible, et le prix a rarement été discuté ; ceci a généré un appel important sur ce secteur.

Actuellement, le secteur informatique recherche des personnes habituées à travailler sur le DOS, dans le but de préparer le passage à l'an 2000. Or la plupart des personnes pouvant effectuer ce travail sont au chômage car le travail sur ce langage n'était plus guère effectué.

¹² Il s'agit en quelque sorte d'une forme spécifique d'intérim adaptée au secteur de l'informatique. La marge des SSII peut aller de 20 à 80 %, ce qui peut paraître important, mais elle intègre le coût des agents sans mission (dits en inter - contrat).

5.2 Les groupements d'intérêt économique (GIE)

Les prestations informatiques peuvent être réalisées pour le compte de divers groupements. Banques et assurances ont largement utilisé ce type de structure particulièrement intéressante qui intègre, volontairement ou non, la mécanique de l'écran. Les entités concernées ont mis en place des groupements (très souvent créés sous la forme de GIE) pour prendre en charge la plus grande partie de leurs activités informatiques. De ce fait, le secteur « recherche et développement » a pu être totalement « externalisé » du reste de l'activité de l'organisme. Il pouvait être financé en tant que de besoin et le chef du service n'était tenu qu'à une obligation de résultat : il devait faire fonctionner les systèmes. Dès lors, s'il n'existait pas de compétence technique interne à l'entreprise et si l'envie de contrôler l'activité du G.I.E. n'était pas une priorité, les éléments autorisant toutes les dérives pouvaient se trouver réunis.

Ex. : Chaque GIE créé faisait travailler, à temps plein, de nombreux informaticiens. Une telle masse de personnel présente un intérêt certain pour la ville, pour la SSII, et pour le dirigeant de cette unité. C'est la raison pour laquelle des problèmes de corruption ont pu être mis en évidence à chacune des étapes importantes de leur activité. Lors de la création du GIE, il a été nécessaire de bâtir des immeubles importants. Dans plusieurs cas, l'architecte choisi était de la famille du directeur, les devis se sont envolés, des villas (piscines, etc.) ont été construites par les directeurs et les architectes sans que ceux-ci fassent appel à de lourds emprunts. Plus tard, au moment de l'achat, l'envie de voyages (payés par le fournisseur) a saisi dirigeants et amis. Pour compléter le tableau, des sociétés liées au fournisseur ont été créées. Sous couvert de fausses facturations, elles avaient pour objet réel d'assurer les besoins courants des dirigeants des GIE, de leurs familles et de leurs affidés. La "prestation" rendue consistait essentiellement à assurer les charges ménagères, les réparations domestiques, ainsi que le renouvellement des appareils ménagers et des véhicules. Enfin, au moment de la passation des contrats d'assistance, les dérives classiques du type essaimage ont été mises en place, à savoir, la création d'une multitude de sociétés qui placent des personnels sous l'égide d'une entreprise « flèche » qui a de fait organisé tout le montage (saucissonnage des prestations).

5.3 Les organismes de formation

Le coût de la formation des utilisateurs du système est toujours important dans la mesure où c'est d'eux que dépend le succès ou l'échec de son utilisation. Mais il ne faut pas oublier les charges dites "de déploiement", c'est à dire la mise en route du système, et les opérations d'assistance au moment du lancement du logiciel réalisé ainsi que les frais divers tels que déplacements, honoraires et suivi des opérations. L'omission de ces frais et des frais annexes dans la valorisation initiale du projet est un élément de nature à en limiter sensiblement le coût prévisionnel et ainsi à le faire accepter plus facilement.

Par ailleurs, les dépenses de formation peuvent donner lieu à plusieurs dérives : prise illégale d'intérêt, camouflages de la prestation réelle, fractionnement ou commande de régularisation.

Ex. : Trois sociétés domiciliées à la même adresse bénéficient d'achats sur factures, pour un montant total excédant largement la limite des appels d'offres. Elles facturent des "hommes/heures" correspondant à la préparation de certains éléments d'un marché, alors qu'en fait il s'agit de frais de d'hôtel et de repas pour un séminaire de formation. De plus, une partie des bons a été signée après réalisation de la prestation.

IV - FIN DES TRAVAUX

Les travaux peuvent se terminer de deux manières. Dans le cas normal, le projet a été mené à « bonne fin ». Dans ce cas, une réception des travaux est effectuée. Le paiement final en dépend. Bien entendu, les autres paiements partiels ont pu être faits suivant des modalités différentes. Mais, la signature de la réception de travaux n'est pas automatique. Dans un certain nombre de cas où le projet avait été attribué régulièrement, valorisé correctement et mené à bonne fin dans les délais impartis, le vérificateur des travaux a pu, à l'insu de sa hiérarchie, refuser de signer ce document et imposer à l'entreprise le versement à son profit exclusif d'une « indemnité ». Dans d'autres cas de figure, le décideur ne transmet pas immédiatement le certificat au payeur. Cela permet d'éviter à la collectivité de recourir à l'emprunt (quand sa trésorerie est défaillante) et de reporter, jusqu'à l'exercice budgétaire suivant, cette charge de trésorerie sur l'entreprise titulaire du marché qui n'ose pas refuser de peur de se voir écartée des prochaines consultations¹³. Lorsque le projet n'a pas été mené à bonne fin, il faut connaître les raisons de cet échec. En outre, il est nécessaire de tenter une récupération de l'existant, donc de conduire une mission d'audit pour effectuer un état des lieux afin de savoir si l'on peut poursuivre l'opération.

1 - Les dérives liées aux organismes de contrôle

On peut retomber ici dans une dérive qui a pu être constatée déjà lors de la réalisation du projet. Tout au long de celui-ci, un contrôleur est chargé de suivre le déroulement des travaux. Sa mission le conduit à suggérer au décideur d'utiliser les services d'entreprises liées à la société à laquelle il appartient chaque fois que celui-ci doit régler un problème particulier. Lorsque le projet n'aboutit pas, une nouvelle expertise est confiée à un autre cabinet et celui-ci, au terme de son analyse suggérera au décideur d'utiliser d'autres entreprises (liées à son propre groupe) pour mener à bien son projet. Il pourra même lui suggérer, pour lui faciliter le travail, de fractionner les travaux restant à effectuer afin de ne pas être soumis à la procédure du marché public. Il faut savoir, en effet, que, dans le domaine de l'informatique, les entreprises sont très souvent liées aux cabinets spécialisés, ce qui favorise la mise en œuvre de ce type de dérives.

2 - Le contentieux

L'un des éléments importants est de savoir si les possibilités de contentieux ont été mises en jeu en cas de réalisation bâclée ou non effectuée. En effet, dans ce cas, le prestataire défaillant, si la responsabilité lui incombe, doit au moins indemniser le maître d'ouvrage. Mais, cette indemnisation peut, elle-même, poser des problèmes.

Ex. : A la suite d'un travail non terminé ou mal terminé, des pénalités sont notifiées à une société titulaire d'un marché pour un montant relativement important. Une transaction amiable est mise en place, et, en contre partie d'une livraison de matériels, le montant de la pénalité est réduit de moitié.

Nous nous trouvons alors dans un cas où les problèmes sont maximisés, dans la mesure où les matériels ont été livrés sans facture et où il sera impossible de les intégrer au stock. De plus, personne ne connaît la nature exacte de la transaction amiable.

¹³ Certaines collectivités locales utilisent quasi systématiquement cette technique lorsqu'elles ont engagé de gros travaux et doivent faire face à des échéances qu'elles n'avaient pas voulu prévoir lors de l'élaboration de leur budget puisqu'elles auraient conduit à augmenter leurs impôts locaux.

3 - Les ventes de matériels hors d'usage

Lorsque l'informatisation d'un service conduit à remplacer le matériel existant qui est déclaré incompatible avec les logiciels nouveaux, se pose la question du devenir de ce matériel. Il peut faire, parfois, l'objet d'une reprise par le fournisseur des nouveaux équipements. Cette démarche, a priori, d'ordre purement commercial peut servir à réaliser quelques manipulations fructueuses, dans la mesure où ces matériels normalement en stock chez l'acheteur, demeurent introuvables.

Le principe du mécanisme utilisé est simple. Il consiste, pour le fournisseur du nouveau matériel, à ne pas reprendre le matériel ancien et à le laisser chez le client bien que les documents de vente fassent tous état d'une vente avec reprise. La vente a bien lieu, mais le matériel ancien n'est pas enlevé. Il s'agit là, soit d'une décision exclusivement commerciale du fournisseur, soit d'une manoeuvre à finalité corruptrice. Dans ce dernier cas, l'acheteur compense financièrement le fournisseur du matériel neuf qui n'a pas effectué la reprise de matériel prévue, sous la forme de factures (fausses) de maintenance sur site ou sous couvert de compensations diverses. Après encaissement de ces compensations éventuelles et à la suite d'une « expertise », il valorise, dans sa comptabilité de stocks, ce matériel virtuel pour zéro francs. Dans les deux cas, le client dispose d'un système informatique utilisable qui n'a pas d'existence juridique et qui peut permettre toutes les « acrobaties » possibles.

Un autre mécanisme consiste, pour le fournisseur à organiser la vente du matériel « périmé » grâce aux services d'un réseau de « brokers » qui sont des casseurs et revendeurs de matériel d'occasion dans le domaine informatique... Les opérations suivent alors le schéma suivant : lors de l'offre de vente avec reprise, le client se voit offrir un prix de reprise très bas (à titre d'exemple un matériel acheté cinq millions de francs, utilisé pendant cinq ans, se voit valorisé à 50 000 F). Cette offre est acceptée et la vente se fait. Le fournisseur valorise dans sa comptabilité ce matériel d'occasion pour zéro francs. Immédiatement après, un broker se présente dans l'entreprise, sans doute avisé par le commercial. Il propose 350 000 F et achète le matériel. Le bénéfice (300.000 F dans l'exemple choisi) est alors partagé entre l'ancien propriétaire et le fournisseur ou remis en totalité à l'ancien propriétaire pour le « remercier » d'avoir choisi le « meilleur » fournisseur.

CONCLUSION

Les marchés d'informatique se multiplient dans les administrations et les collectivités. Leur taille variable qui part de l'achat d'un poste de travail équipé d'un logiciel du commerce à la mise en place d'un système valable pour tout un service, un ministère, une collectivité et comporte non seulement des postes de travail mais également des logiciels spécifiques et des moyens de communication, fait que chacun a été, est ou sera confronté à la mise en œuvre d'un marché d'informatique.

Ces marchés comportent une part de matériel ou de travaux et une part de prestations intellectuelles. Ils combinent donc de nombreuses possibilités de fraudes et de dérives qui peuvent déboucher sur la corruption. Mais ils offrent également, comme nous avons pu le voir, de nombreuses possibilités de dérives liées à la technicité même des produits informatiques et, notamment, au caractère immatériel des principales prestations.

Ces deux raisons essentielles, à savoir : des marchés qui concernent tout le monde et dans lesquels les possibilités de fraude sont nombreuses, nous ont conduit à nous intéresser aux marchés d'informatique. Notre étude n'a pas repris les analyses plus générales applicables à l'ensemble des marchés qui ont été traitées dans le précédent rapport annuel et qui leur restent donc applicables. On voit pourtant que les seules dérives spécifiques aux marchés d'informatique justifient l'élaboration d'une analyse distincte. Cela devrait, indépendamment de toute autre mesure, inciter tous les décideurs qui auront à traiter des marchés d'informatique à leur apporter la plus grande attention et le plus grand soin car il est bien connu qu'en cette matière la connaissance des risques permet seule de les réduire et de lutter efficacement contre la fraude et la corruption.

En guise de conclusion, il apparaît nécessaire de rappeler quelques mesures de bon sens qui permettent d'éviter nombre de problèmes lors de la mise en place d'un plan d'informatisation, quelle qu'en soit la taille. Il s'agit essentiellement de mesures d'ordre managérial qui peuvent être mises en place dans toutes les organisations. Parmi celles-ci il convient de mentionner :

- Le décideur a un rôle capital dans le lancement du projet. Il doit rester seul maître de l'opération et ne doit se laisser dessaisir de ses prérogatives par aucun de ses subordonnés.
- Il ne doit pas agir seul. Dès que le projet est tant soit peu important, un groupe de pilotage dans lequel seront obligatoirement représentés les utilisateurs du produit doit être mis en place. Le rôle de ce groupe de pilotage est d'analyser les besoins, de proposer des solutions et d'aider le décideur à choisir la solution la mieux adaptée.
- La mise en œuvre doit être confiée à un chef de projet qui coordonne les opérations. Il gère seul l'ensemble des moyens financiers, matériels ou humains consacrés à la réalisation du projet. Il est informé en temps réel (l'utilisation de logiciels spécifiques d'ordonnancement de projets est recommandée) de l'évolution de toutes les tâches qui concourent à la réalisation du projet afin d'éviter tout dérapage et de pouvoir, à chaque instant, affecter ses ressources au meilleur endroit.
- Le rôle du maître d'ouvrage (décideur et comité de pilotage) et celui du maître d'œuvre (chef de projet) doivent être parfaitement définis.
- Les besoins doivent être précisés sur un cahier des charges avant le lancement de toute consultation et avant l'intervention de tout prestataire.
- Le chef de projet s'entoure de personnes compétentes pour mesurer la qualité des prestations fournies par les prestataires. Pour les achats de matériels, il s'appuie sur un service des achats qui est l'interlocuteur unique entre les services clients et les fournisseurs, qui est seul à pouvoir signer des bons de commande et qui doit se charger de la réception du matériel et de son inscription à l'inventaire.
- Le chef de projet s'entoure de personnes compétentes pour la gestion financière du projet. Il établit le bilan financier prévisionnel de l'opération et la programmation annuelle des dépenses.
- Le service achat effectue pour le chef de projet un suivi des engagements et des paiements pour chaque fournisseur ou prestataire afin de veiller à la régularité des procédures utilisées.

Le respect de ces quelques mesures, non exhaustives, aurait permis d'éviter ou, au moins, d'avoir connaissance plus tôt d'un certain nombre de dérives qui se sont produites lors de l'informatisation de divers services.

CHAPITRE 4

COMMERCE INTERIEUR DE DETAIL ARTISANAT ET SERVICES MARCHANDS :

les situations à risques

INTRODUCTION

Peu de secteurs économiques ont attiré vers eux, au cours des temps, au moins dans le discours, à la fois autant de condescendance et de suspicion. Bien des expressions du français courant et contemporain témoignent de ce discrédit : les manoeuvres d'arrière-boutique et les propositions de véritables épiciers sont peu nobles et peu recommandables, les conversations du type café du commerce ne brillent pas par leur niveau intellectuel, le film ou le livre dont le succès est commercial se classe parmi les œuvres de second ordre... d'une façon générale les comportements qualifiés de mercantiles ont une connotation péjorative. Le commerce de détail pâtit, de surcroît, de la situation de faiblesse du consommateur, considéré comme généralement peu ou mal informé. Loin d'être roi, le client, en position de demandeur, s'exposerait à toutes sortes d'arnaques¹⁴ possibles. Du point de vue de la corruption, le projecteur dirigé sur les pratiques révélées en matière d'implantation des grandes surfaces, est encore venu renforcer cette opinion défavorable sur le secteur.

En réalisant le présent inventaire des situations à risques et des pratiques déviantes au stade de la distribution de détail et des services marchands destinés aux consommateurs, ce service n'entend pas se placer dans cet a priori défavorable. En effet, il convient de rappeler que l'acte de corruption se greffe potentiellement sur toute activité, économique ou non, et qu'aucun domaine ne peut s'en prémunir. On peut dire que, dans son ensemble, le secteur n'est, ni plus ni moins qu'un autre, porté à user de pratiques corruptrices.

Le « rapport BOUCHERY » retenait l'urbanisme commercial parmi les secteurs exposés aux risques de corruption et proposait quelques réformes et mesures concrètes susceptibles de mieux prévenir les déviations constatées dans ce secteur. La loi du 29 janvier 1993, dans ses articles 30 à 37, a pris en compte ces préoccupations en incluant des dispositions de nature à améliorer la transparence des décisions des Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC) et en instituant une instance de recours au niveau national, la Commission Nationale d'Équipement Commercial (CNEC) dont elle veille à assurer l'indépendance par rapport au pouvoir exécutif. Le dispositif a été complété et renforcé en 1995.

Ce service a reçu un certain nombre d'informations tendant à montrer que les pratiques anciennes perdureraient et que d'autres modes opératoires inédits tendraient à s'installer. Cette pérennité des pratiques corruptrices s'inscrit dans le contexte économique et sociologique suivant :

concernant l'implantation des grandes surfaces :

- la crise économique a réduit le développement des grandes surfaces qui cherchent hors de France des débouchés plus prometteurs (implantations nombreuses au Portugal et dans les pays de l'Est de l'Europe et en Asie). Par ailleurs la crise a obligé la grande distribution à se regrouper ;
- les dispositions de la loi de janvier 1993 ont eu un effet dissuasif, au moins momentané : les acteurs se sentant sous haute surveillance ont abandonné les dispositifs de financements occultes éventés ;
- les partenaires, tirant une leçon du passé, ont pu se montrer plus inventifs et plus

¹⁴ cf. colloque réalisé à l'initiative du Ministère délégué aux Finances et au Commerce Extérieur en octobre 1996.

discrets ;

- les personnes ayant intérêt à agir à l'encontre de telles pratiques s'en sont tenues aux voies de recours habituelles.

Concernant la distribution dans son ensemble :

- le commerce affectionne traditionnellement des actions de lobbying auprès des pouvoirs publics tant locaux que nationaux, car il en obtient, à l'occasion, des aides financières et des mesures de protection.

Quoi qu'il en soit, il relève des missions du service de ne pas s'en tenir aux apparences et de tenter de déceler les indices d'une activité "souterraine". Pour effectuer cette étude, il a repoussé une présentation qui associerait, de façon trop mécanique, à tel type de distribution, tels comportements déviants. Il a choisi de regrouper, sans prétendre à l'exhaustivité, les pratiques déviantes par rapport aux obstacles rencontrés par toute activité normale de commerce. Le fait que ces pratiques soient mises en œuvre par un commerce, petit ou grand, spécialisé ou non, indépendant ou succursaliste, est ici secondaire, étant entendu que les effets produits sont fonction de l'importance des enjeux, de la puissance des acteurs, de la multiplicité et du cumul des mêmes comportements dommageables.

En fait nous retrouverons les mêmes potentialités de dérapages chaque fois que se trouvent présents :

- un enjeu existentiel ou/et économique
- une rarefaction des biens et des situations convoitées
- un passage obligé, par une structure privée ou publique, chargée de délivrer, sous certaines conditions, une autorisation indispensable à l'exercice du commerce ou une certification qualitative valorisant cet exercice.

Ainsi, après un rappel succinct de certaines données générales relatives au secteur, un premier relevé de pratiques déviantes sera établi. En conclusion, quelques orientations susceptibles de permettre de détecter plus précocement, voire d'empêcher l'éclosion de faits de corruption, seront évoquées.

I - GENERALITES SUR LE SECTEUR

1 - Un groupe important

Le secteur du commerce employait, en 1996, 2 974 100 personnes¹⁵, dans 670 849 entreprises¹⁶. Ces chiffres pèsent très lourd, surtout en période de crise économique, en raison de la somme des intérêts qu'ils traduisent.

Le chiffre d'affaires du seul commerce de détail représentait, en 1996, plus de 2 milliards de francs¹⁷. La part du commerce dans la valeur ajoutée brute des branches marchandes et non marchandes, atteignait 11 %.

2 - Des interdépendances fortes

Désormais, les activités économiques s'imbriquent les unes dans les autres, nouant entre elles des relations fortes d'interdépendance. Aujourd'hui on imagine difficilement les échanges économiques sans l'entremise du commerce de détail, même si les "magasins d'usine", la vente directe du producteur au consommateur, les marchés à la ferme séduisent toujours une partie des consommateurs.

La puissance d'achat de certaines enseignes de la distribution est telle, que certaines décisions peuvent se répercuter en amont sur les emplois de leurs fournisseurs s'ils viennent, par exemple, à être déréférencés et ne trouvent pas de débouché alternatif rapidement. Dans certains cas extrêmes, il peut en résulter la disparition de l'entreprise elle-même.

A l'inverse, que survienne une crise dans les approvisionnements, situation classique dans les commerces alimentaires (mauvaises récoltes dues aux intempéries, contingentement, vache folle) et les commerces les plus fragilisés sont souvent contraints au dépôt de bilan.

Des activités de services telles que les compagnies de transport de marchandises, les activités frigorifiques et d'entrepôts, ont partie liée avec le commerce de détail.

Ces exemples de partenariat économique obligé ne doivent pas être perdus de vue dans les mécanismes frauduleux et, par suite, dans les montages corrupteurs.

3 - Des habitudes en pleine évolution

Des ruptures dans les habitudes de consommation se produisent inéluctablement. Il semble cependant qu'un mouvement accéléré se produise entre une désaffection indéniable et durable pour certains produits et services et l'engouement pour d'autres. La modification des modes de vie (travail des femmes), la vogue pour les loisirs en général, la captation du temps par la télévision, les recommandations sanitaires, etc. ont produit ou accéléré la désaffection de certaines activités commerciales et provoqué l'envol de certaines autres. Le chômage et

¹⁵ Source : Comptes de la Nation et Comptes commerciaux de la Nation (nouvelle nomenclature d'activités françaises - NAF - pour le secteur du commerce, page 11 de la France des commerces, édition 1997.

¹⁶ A comparer au total des entreprises, sauf entreprises agricoles et institutions financières : 2 35 2730 - Source INSEE, fichier Sirène, page 10 de la France des commerces, édition 1997.

¹⁷ Source : INSEE, comptes commerciaux de la Nation, page 8 de la France des commerces, édition 1997.

l'insécurité ont été à l'origine également de ces mêmes mutations. Engouement et désaffection s'accroissent et touchent l'ensemble des activités.

II - LES PRATIQUES DEVIANTES

On trouvera ici ou là, des opinions tranchées et caricaturales sur les pratiques déviantes au sein de l'activité de commerce. Ce qu'on peut soutenir, c'est que l'on y trouve tous les mécanismes rencontrés dans d'autres activités¹⁸ (le sport, la santé, l'immobilier), tels que les fausses facturations, la double comptabilité, les sociétés écrans, etc. De même, on peut avancer, sans grand risque d'erreur, que dès que des activités non marchandes comme l'exercice de la charité, de l'hospitalité et du secours, ont utilisé des méthodes « commerciales », par le biais de la publicité et du sponsoring par exemple, elles ont participé au développement de ces pratiques déviantes.

Dans un souci méthodologique, nous nous intéresserons, dans un premier temps, aux pratiques mises en œuvre pour échapper aux contraintes d'ordre législatif ou réglementaire et, par suite, aux contrôles de l'application de ces obligations. Puis nous verrons celles qui visent à contourner les lois du marché. Enfin, nous nous intéresserons à la relation avec le client et divers autres partenariats.

1 - Les pratiques déviantes mises en œuvre pour échapper aux contraintes législatives et réglementaires

La liberté du commerce est affirmée à plusieurs reprises dans notre histoire et principalement une première fois par la loi des 2-17 mars 1791, portant suspension de tous les droits d'aides, de toutes maîtrises et jurandes et établissements des droits de patente¹⁹. Plus près de nous, la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat (J.O du 30 décembre 1973 et rectification du 19 janvier 1974) réaffirme dans son article 1 cette liberté de commerce²⁰.

Ces textes, au ton solennel, introduisent dès l'énonciation de cette liberté les premières bornes : en 1791, « péage » à l'entrée et règlements de police, en 1973, protection de la petite entreprise par des interventions dans le jeu de la libre concurrence. On peut voir, dans la loi de 1973, la traduction en droit commercial, du principe selon lequel la liberté de chacun s'arrête où commence celle d'autrui ; les pouvoirs publics y veillent comme ils veillent à garantir les libertés fondamentales de tout individu.

¹⁸ Cf. notamment le rapport 94/95 du SCPC.

¹⁹ Article 7 de la loi des 2-17 mars 1971 : « A compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon ; mais elle sera tenue de se pourvoir auparavant d'une patente, d'en acquitter le prix, et de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourraient être faits ».

²⁰ loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 : « La liberté et la volonté d'entreprendre sont les fondements des activités commerciales et artisanales. Celles-ci s'exercent dans le cadre d'une concurrence claire et loyale... Les pouvoirs publics veillent à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permettent l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes groupées ou intégrées en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux ».

1.1 Corruption active ou passive

Quoi qu'il en soit, pour échapper aux contraintes de la loi susceptible de contrarier leurs stratégies commerciales et les retombées économiques qu'ils en attendent, certains prennent le parti de ne pas s'y conformer. Une petite minorité va même jusqu'à tenter de corrompre les agents chargés du contrôle. D'autres succombent à leurs sollicitations éventuelles. Ces situations sont bien connues et sont consécutives à la constatation de fraudes diverses telles que:

- dissimulation de chiffre d'affaires,
- achats sans factures,
- embauche clandestine d'employés,
- vente de produits frelatés, dangereux ou contrefaits,
- annonces mensongères ou de nature à induire en erreur,
- défaut de publicité des prix ou de mentions obligatoires.

1.2 Trafic d'influence et corruption

Pour des enjeux plus importants, certains estiment plus habile d'obtenir, qui le vote de décisions locales dérogatoires, qui l'amendement ou l'exception à une loi lors de l'élaboration de celle-ci, qui l'examen bienveillant d'un dossier de prime à la création d'entreprise, à la délocalisation, à une opération de concentration, au recouvrement des impôts, taxes ou charges sociales, etc.

En contrepartie de la satisfaction de ces besoins, le commerçant ou son organisation professionnelle remercie ceux qui leur ont rendu service par le financement occulte de campagnes électorales, l'embauche de leurs amis ou proches, des avantages en nature divers, des participations à des chasses, à des croisières, etc.

Les situations comportant des risques de trafic d'influence avec les élus locaux sont liées généralement aux décisions municipales d'aménagement telles que :

- établissement et modification du plan d'occupation des sols (détermination des zones constructibles ou non aedificandi, zones piétonnes, sens de la circulation automobile, etc.)
- autorisation des publicités (enseignes lumineuses, calicots qui peuvent être interdits dans certains quartiers historiques)
- empiètement des terrasses des cafés sur la voie publique.

Parmi les situations qui permettent à certains de bénéficier d'avantages indus, on peut, notamment, citer le cas des prestataires de services implantés à l'intérieur même de certains lieux publics et des commerces installés sur le domaine public.

La possibilité de photographier, mère et nourrisson, dans une maternité, les enfants d'une classe d'un établissement scolaire, celle d'installer un commerce de restauration rapide ou une cafétéria dans l'enceinte d'une piscine municipale, un commerce de fleurs ou un kiosque à journaux, des distributeurs à l'intérieur d'un hôpital, etc. nécessite l'obtention d'une autorisation des services administratifs (direction, intendance). Or, certains professionnels soutiennent qu'il leur est réclamé de fortes redevances (pour photographier, par exemple) résultant de conventions qui seraient passées avec l'établissement. Leur montant serait périodiquement relevé obligeant certains à quitter la place, le bénéfice espéré se réduisant en peau de chagrin.

Suite aux questions des professionnels évincés ou ne parvenant pas à pénétrer dans ces établissements publics, plusieurs services de contrôle, ont été conduits à examiner les

conditions

de dévolution de ces autorisations. Ils en sont arrivés à la conclusion que, même si ces activités ne constituent pas un élément de service public mais seulement une commodité admise et considérée d'intérêt général, elles peuvent donner lieu à des malversations susceptibles de conduire à des poursuites pénales.

Les marchés communaux et les foires se déroulent sur le domaine public. Que les surfaces disponibles soient aménagées par les communes (branchement pour la fourniture de l'eau et de l'électricité, scellements de cavités dans la voirie pour planter les barnums, couvertures ou halles), ou dépourvues d'équipements spécifiques, il y a nécessité de gérer l'attribution des places et la perception des droits d'occupation du domaine public.

De longue date, les communes ont géré directement cette activité. Toutefois, de nombreuses collectivités ont délégué²¹ la gestion à des concessionnaires ou à des fermiers ou encore ont institué la régie intéressée. On sait que cette délégation donne lieu à l'établissement d'une convention ou d'un contrat. Avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 janvier 1993 modifiée par la loi 94-679 du 8 août 1994, les dévolutions de ces services faisaient rarement l'objet d'une véritable mise en concurrence de la part des collectivités. Ainsi, certains contrats avaient été obtenus par « les descendants des fermiers généraux », comme ils affectionnaient de se désigner eux-mêmes, pour des périodes de trente ans renouvelées souvent avant la date d'achèvement, à l'occasion de travaux impératifs confiés à l'attributaire. Par suite, certains contrats pouvaient avoir été prorogés durant près d'un siècle.

En dehors des cas où cette situation était due à la pure routine administrative, plusieurs services de contrôle ont pu mettre en lumière des liens parfois ambigus entre la commune et l'attributaire. Conséquence des règles laxistes s'imposant aux placiers concernant la perception des droits (remise de bons aux commerçants qui payaient obligatoirement en monnaie, des pourboires versés pour l'obtention de place plus importantes ou mieux situées), on pouvait craindre la constitution de fonds occultes pouvant venir rémunérer, à l'occasion, certains élus. Par ailleurs, des reprises d'emplacements par le futur occupant ont pu avoir été favorisées par l'intermédiaire du placier, moyennant quelques dessous de table.

Depuis sa promulgation, la loi SAPIN oblige désormais la remise en concurrence de ces délégations, mais, dans les faits ; peu de changements sont intervenues parmi les attributaires. Ceci mériterait d'être examiné et de faire l'objet d'un nouveau bilan.

1.3 Le cas de la grande distribution

La loi ROYER a institué un régime d'autorisation pour l'installation et l'extension de surfaces de vente égales ou supérieures à un nombre de mètres carrés variant en fonction de l'importance de la population de la commune d'implantation. Ce faisant, elle a eu plusieurs effets dont la création de files d'attente, le renforcement des pouvoirs des maires qui étaient déjà un passage obligé pour le permis de construire, et la constitution de véritables rentes de situation pour les surfaces implantées.

La réforme de 1992 puis la loi SAPIN de 1993 et ses modifications ultérieures ont tenté d'en réduire les effets pervers en procédant à des modifications de composition des commissions et des modalités de prise de décision de la Commission d'Urbanisme Commercial (CDUC) devenue à l'occasion la Commission d'Équipement Commercial (CDEC). Cela étant, les études d'impact réalisées peuvent être l'objet de pressions et le rôle du consommateur, mis en position

²¹ Cette formule est majoritairement utilisée en Ile de France et dans les très grandes métropoles de province. Les autres communes utilisent plus volontiers la régie directe

d'arbitre dans la nouvelle CDEC, l'expose à des risques de corruption.

2 - Contourner les lois de la compétition

Une large réflexion a été initiée depuis plusieurs années sur le déséquilibre du partenariat industrie/commerce. Ce déséquilibre ne nous intéresse ici qu'en ce qu'une telle situation est propice, indirectement, à générer des comportements corrupteurs. D'autres types de partenariats, obligatoires ou occasionnels, peuvent également y contribuer : rôle des organismes bancaires, des organismes consulaires et des tribunaux de commerce, notamment. Dans tous les cas, l'objectif est de contourner la loi par tous les moyens, y compris par la corruption et le trafic d'influence.

- La corruption de salariés

Dans la bataille du référencement de leurs produits par telle ou telle enseigne, certains fournisseurs se soumettent à toutes les conditions des distributeurs en acceptant, par exemple, de payer un droit d'entrée, de consentir d'importantes remises à l'occasion d'actions promotionnelles organisées par le distributeur pour attirer la clientèle et la fidéliser. S'ils résistent, le distributeur procède à des refus d'achat. Cette négociation se joue en général au même niveau décisionnel, sous la responsabilité des dirigeants.

Aidés par la discrétion requise en cette matière, certains opérateurs peuvent être tentés de jouer pour leur propre compte, en marge des discussions principales, contrairement aux dispositions de l'article L 152-6 du Code du Travail²². Ainsi, peuvent être exposés à de telles situations, les responsables des achats qui effectuent la sélection des produits et qui peuvent avoir le projet de faire rémunérer leur « prescription » en sus de leur salaire officiel, de façon occulte, en s'entendant avec certains fournisseurs ou avec les responsables des services commerciaux. De son côté, le responsable du fournisseur peut prétendre avoir été tenu d'accorder telle ou telle remise, tel ou tel avantage pour obtenir la commande du distributeur, et prélever, au passage, une « dîme » se répartissant entre les deux négociateurs. Il est clair, qu'en raison des manipulations nécessaires les négociateurs doivent être placés à un niveau tel qu'ils bénéficient d'une large délégation de compétence et donc d'un pouvoir qui n'est pas toujours utilisé dans l'intérêt de leur entreprise.

A un niveau de responsabilité moins élevé, le même mécanisme peut s'exercer, une fois la sélection opérée, dans le but d'obtenir une mise en place attractive (proximité des caisses, têtes de gondoles). Il peut également s'exercer lors de la vente elle-même par l'intermédiaire des responsables de rayons (produits noirs et blancs, informatique et bureautique, notamment) qui orientent volontairement les ventes sur certains produits pour lesquels ils obtiennent, de façon occulte, une commission versée par la marque, alors que la politique du point de vente consistait à orienter la clientèle sur des produits à fortes marges (pas nécessairement les plus onéreux) ou à forte rotation.

Il faut noter que dans ces exemples, il s'agit certes, de comportements parasites de la part des

²² “ Le fait, pour tout directeur ou salarié, de solliciter ou d'agréer, directement ou indirectement, à l'insu et sans autorisation de son employeur, des offres ou des promesses, des dons, présents, escomptes ou primes pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 200 000 francs d'amende. Est puni des mêmes peines le fait, par quiconque, de céder aux sollicitations définies à l'alinéa précédent ou d'en prendre l'initiative. Dans les cas prévus au présent article, le tribunal peut également prononcer, à titre de peine complémentaire, pour une durée de cinq ans au plus, l'interdiction des droits civiques, civils et de famille prévue par l'article 131-26 du Code Pénal ”.

employés, mais ceux-ci ont été mis, pour ainsi dire en appétit par l'exemple d'une politique commerciale, soit déloyale, soit faussant la concurrence, dont ils ont compris tout le parti personnel qu'ils pouvaient en tirer. De surcroît, découverts, ils peuvent encore se dérober aux sanctions par la menace potentielle qu'ils représentent de la divulgation des pratiques commerciales illicites de leur employeur. C'est pourquoi, nombre de procédures de licenciement de personnel pour restructuration ou compression de personnel, peuvent, en réalité, camoufler des fautes graves antérieures, non dénoncées d'un commun et tacite accord. On assiste dès lors à un « pourrissement » des situations.

- Le transfert de charges

Les fournisseurs sont régulièrement conduits à prendre en charge certaines fonctions qui relèvent, en principe, de la responsabilité des distributeurs. On citera, à titre d'exemple, l'étiquetage et la mise en place des produits dans les rayons, opérations qui peuvent être imposées par les distributeurs.

En 1992, le « rapport Bouchery » notait :

" Il existe de multiples méthodes qui permettent à une entreprise de dégager des fonds destinés à financer des opérations occultes. Ces méthodes empruntent des techniques qui peuvent être simples : on citera le cas de "la démarque inconnue" dans le secteur de la distribution (majoration du volume des objets volés ou détériorés), la prise en charge de dépenses qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'entreprise, ou le paiement de prestations en nature à des tiers (cadeaux, déplacements, titres de transport remboursables)"²³.

Ces constatations ont conduit le législateur, dans ses articles 18 et 19 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, à modifier et compléter les dispositions de l'article 33 de l'ordonnance précitée. Par ces modifications, les obligations de transparence tarifaire et de sincérité des conditions de vente, en matière de facturation, applicables aux seuls producteurs, grossistes et importateurs, sont désormais étendues aux prestataires de services. Les personnes morales peuvent être pénalement responsables et les peines encourues sont considérablement renforcées. Enfin, les modalités de rémunérations des prestataires de services donnent lieu à l'établissement d'un contrat écrit.

Problème récurrent, les relations industrie/commerce ont fait l'objet le 3 juillet 1996, de dispositions législatives visant à rééquilibrer le rapport de force entre les deux partenaires. A titre d'exemple, est désormais obligatoire la mention, sur facture, de toute réduction ou escompte dont le principe est acquis et le montant chiffrable.

L'ensemble de ces dispositions paraît de nature, en ce qui concerne la prévention de la corruption, à rendre plus difficile certains montages. Il est cependant prématuré d'évaluer les effets cumulés de ces dispositifs successifs et complémentaires.

- Le partenariat bancaire

Certaines pratiques impliquent le recours à des montages complexes qui peuvent générer diverses formes de corruption : par exemple, la vente fictive de marchandises (faux en écriture

²³ Rapport au Premier ministre et la loi du 29 janvier 1993, collection des rapports officiels, la documentation française, page 43, dépôt légal mars 1993.

comptable de sorties de stock et de fausses factures) sans le moindre débours immédiat pour l'acheteur supposé, qui émet des traites payables ultérieurement ; le vendeur présente celles-ci pour remboursement auprès d'une banque, qui débloque ainsi des fonds sur des opérations sans existence réelle.

De telles opérations ne peuvent cependant perdurer sans, pour le moins la défaillance de la vigilance des banques et des organismes de crédit. Il est clair que dans certains cas, il convient de rechercher des complicités internes à ces organismes, qui prélèvent au passage des avantages matériels pour eux-mêmes ou un de leurs proches (embauche d'un parent dans un commerce). Si elles sont avérées, ces complicités peuvent réunir les éléments constitutifs de corruption active ou passive, s'il s'agit d'organismes publics ou exerçant une mission de service public ou de corruption de salarié s'il s'agit d'établissements privés. Des ramifications du réseau peuvent s'étendre à des organismes d'assurances et même à certains fonctionnaires chargés de contrôler des aspects de l'activité de ces commerces et qui peuvent être "encouragés" à ne pas se montrer trop rigoureux.

Certaines banques peuvent être conduites à favoriser certaines initiatives commerciales en débloquent des crédits sur la base de données pourtant peu encourageantes alors qu'elles se montrent très rigides dans d'autres cas. Des créances peuvent être abandonnées de manière parfaitement injustifiée. Ces opérations peuvent être menées pour soutenir des activités où les banques ont partie liée indirectement ou à l'initiative de salariés corrompus car illicitement commissionnés. Ceci n'a fait que multiplier le phénomène du surendettement des ménages.

- Les structures d'influence et leurs actions

Certains spécialistes universitaires ou historiens du négoce ont écrit que sous l'ancien régime, en France, le marchand se tenait éloigné du monde politique²⁴ national du fait de son statut roturier, "se bornant à un rôle en coulisse, en marge de la politique politicienne, à la Bourse et dans la Chambre de Commerce, dans les cercles... Le négociant, par choix ou par obligation, concentrait ses talents et ses énergies sur un but très précis : faire prospérer son entreprise et en recueillir et placer les bénéfices. Sa réputation, son rang dans la communauté, étaient largement déterminés par son bilan commercial".

S'il est exact qu'il y a peu de représentants des professions commerciales parmi les édiles nationaux (une vingtaine, dont trois artisans, un représentant de commerce et quelques attachés commerciaux sur 577 députés²⁵), en revanche les commerçants s'investissent dans de nombreuses structures où ils exercent une influence déterminante, notamment, les chambres de commerce et les chambres des métiers .

Les organismes consulaires, organes de représentation et de coordination des activités commerciales interviennent dans de nombreux domaines : élaboration des schémas directeurs d'urbanisme et des plans d'aménagement ruraux, implantations des équipements commerciaux, études économiques nécessaires à la préparation des documents prévisionnels d'organisation... commerciale et artisanale, règlements relatifs aux usages commerciaux, mise en place de taxes. Ils sont aussi représentés dans des commissions importantes telles que les CDEC ou dans des organismes administratifs agissant directement sur le comportement des entreprises par des injonctions ou des sanctions pécuniaires (Conseil de la Concurrence).

²⁴ Alan FORREST, le négoce du sud-ouest Aquitain et la Révolution Française, pages 131 à 153, Cultures et formations négociantes dans l'Europe moderne, sous la direction de Franco ANGIOLINI et Daniel ROCHE, Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris EHESS.

²⁵ Assemblée Nationale issue des élections législatives des 21 et 28 mars 1993.

Or, les intérêts défendus par les Chambres peuvent ne pas nécessairement refléter ceux de la profession toute entière, ni, a fortiori, être l'expression de l'intérêt général. C'est la raison pour laquelle certains intérêts particuliers ont pu envisager d'exercer une action plus directement efficace en intéressant un ou plusieurs membres de la commission, par certains avantages personnels afin d'orienter les votes dans un sens plus favorable à leurs affaires.

Par ailleurs, les chambres de commerce gèrent des fonds publics importants puisque leur budget est alimenté par des taxes parafiscales. Dans l'exercice même de leurs prérogatives, quelques pratiques contestables ont été évoquées par les médias au cours des dernières années. Elles pourraient relever ici de délit d'ingérence, là de favoritisme dans l'attribution de marchés. Ailleurs, certains responsables auraient directement utilisé des investissements pour leur propre compte, etc. Notre propos n'est pas de dire que ces pratiques sont très répandues²⁶ mais de faire prendre conscience des risques de déviations diverses dans leurs formes, par leur dispersion géographique, dans une période relativement courte, de par la qualité des personnes en cause, autant d'éléments qui nous paraissent devoir être pris en compte dans une démarche préventive volontariste.

- Les tribunaux de commerce

Une étude sur le commerce, nécessiterait, d'aborder le rôle des tribunaux de commerce et des mandataires de justice dont les pratiques font aujourd'hui l'objet de critiques justifiées ou non. Toutefois, en raison des travaux, toujours en cours, d'une commission d'enquête parlementaire et d'une inspection interministérielle Justice/Finances, il n'apparaît pas opportun d'aborder le sujet dans le présent rapport.

CONCLUSION

La prévention de la corruption dans le domaine du commerce de détail et des services marchands destinés au consommateur, du fait de la multiplicité des partenaires et de la diversité des formes et des méthodes de vente, suppose une vigilance de tous et l'attachement à la rigueur et à la clarté. Il appartient donc à la puissance publique d'assurer le meilleur équilibre possible entre les différentes parties prenantes aux activités commerciales.

1. Veiller à réactiver les contre-pouvoirs

- Par l'application des règles

L'activité commerciale constitue, par nature, une activité de service entre deux opérateurs. Ce service est particulièrement appréciable : au bas mot, il rapproche le produit du consommateur, il opère une sélection qualitative et propose un assortiment ; le plus souvent, il conseille, livre, transmet les suggestions et les critiques au fournisseur, anime la ville, etc. Les systèmes économiques qui ont réduit le commerce de détail à sa plus simple expression, n'ont pas démontré la pertinence d'une telle option. En fait le commerce de détail irrigue l'économie en répartissant les biens sur l'ensemble d'une zone de chalandise. Quelle valeur représente ce service?

²⁶ La majorité des cas évoqués sont en cours de procédures et il ne peut être préjugé des condamnations

En France, notamment, la détermination de la marge commerciale et/ou du prix de vente qui en résultait, a connu une longue période administrée, de 1945 à 1986. Du blocage pur et simple, à l'évolution encadrée en passant par la liberté surveillée, ces dispositifs, qui peuvent se révéler indispensables dans certains cas et durant une courte période, ont certainement sclérosé les mécanismes de la vente au détail en gelant des situations inégales et en déresponsabilisant les commerçants.

Aujourd'hui, les commerçants fixent eux-mêmes leurs marges et leurs prix de vente. Le juste niveau de ces marges qui doit, pour le moins, couvrir les charges du commerce et assurer un revenu au chef de l'entreprise et à sa famille, est difficile à évaluer. Pour les petites entreprises, la tenue d'une comptabilité simplifiée et la non obligation de délivrer et de conserver les tickets de caisse, autorisent un certain flou. Pour le moyen et grand commerce, nous avons vu précédemment que certaines pratiques permettent d'occulter une partie des flux financiers. Il y a là des risques de corruption. Si le bon sens et les leçons du passé imposent de ne pas compliquer inutilement l'acte de commerce, pour autant il convient de ne pas ôter tous les garde-fous au nom de la déréglementation.

- En assurant une meilleure information des consommateurs

Le pouvoir consommériste ne s'affirme que s'il est apte à s'exercer isolément et indépendamment d'une sorte de curatelle des services administratifs.

En premier lieu, le consommateur joue son rôle s'il est averti et s'il sait se poser les bonnes questions, ce qui ne peut être dissocié de l'éducation et de l'expérience. Cette information de l'acheteur/consommateur vaut également pour l'acheteur/commerçant, artisan, agriculteur, industriel, collectivité privée ou publique, Etat.

2 - Mieux cerner les dépenses de publicité

Le commerce de proximité indépendant est sollicité pour la mise d'encarts dans les bulletins municipaux ou de brochures destinées à financer partiellement telle manifestation culturelle ou animation de la commune. Outre l'effet publicitaire proprement dit sur son entreprise, ce genre d'annonce peut être à l'origine d'une certaine forme de favoritisme. Le non-dit, ce sont les espoirs de retombées indirectes sous forme de commandes publiques.

Les dépenses publicitaires d'envergure concernent le commerce associé, le commerce intégré ou les sociétés commerciales puissantes. Les dérives des régies publicitaires ont été d'ores et déjà étudiées par le service dans son rapport 1996.

CHAPITRE 5

L'UTILISATION DES FONDS DE LA CORRUPTION

INTRODUCTION

Dans son précédent rapport, le service a analysé les possibilités d'utilisation des paradis fiscaux par les entreprises à des fins frauduleuses et de corruption. Il se propose donc de montrer, aujourd'hui, comment les fonds ainsi détournés peuvent être utilisés par les corrompus aussi bien dans les paradis fiscaux eux-mêmes qu'à l'intérieur de l'hexagone.

Il s'agit, en quelque sorte, d'établir un catalogue des comportements répréhensibles, des gains espérés ou obtenus, et, dans les cas où cela est possible, en tirer une analyse comportementale et sociologique du phénomène.

Il faut aussi préciser, tout d'abord, que ce mécanisme vaut aussi bien pour les salariés du secteur privé que pour les fonctionnaires : aucune différence fondamentale n'a pu être observée entre ces deux catégories d'acteurs. En fait, il semble, peut-être à cause d'une baisse des valeurs morales, que, trop souvent, lorsqu'un "bon coup" est possible, on le fait. Cela rejoint la formule utilisée par Talleyrand qui disait : « il n'y a pas de vertu, il n'y a que des circonstances ».

A cette dérive morale s'ajoute une grande facilité d'utilisation des fonds en provenance des flux issus de la corruption : facilité dans l'utilisation au sein de l'hexagone, mais aussi facilité encore plus grande dans les paradis fiscaux.

I - UTILISATION DES FONDS A L'INTERIEUR MEME DU PAYS

Quelques montages techniques significatifs seront exposés ici, car il est vrai qu'il peut être aménagé autant de montages différents qu'il existe de personnes intéressées et de "payeurs" potentiels, chacun utilisant son « tour de main ». Nous analyserons d'abord les moyens utilisés pour « habiller » sur le plan formel le paiement des sommes concernées, puis ceux qui sont mis en place pour les utiliser sans attirer l'attention. Toutes les règles procédurales étant en général respectées, il est obligatoire de dépasser le contrôle purement formel pour découvrir la fraude.

1 - Moyens utilisés pour dégager des fonds.

Parmi les nombreux moyens utilisés, trois paraissent être le plus fréquemment utilisés :

- la non comptabilisation des recettes,
- la fausse facture (s'il est nécessaire d'alimenter une caisse noire),
- la comptabilisation de charges ou de frais engagés pour le compte des corrompus.

1.1 Absence de comptabilisation de recettes.

C'est un moyen classique qui permet de disposer d'espèces. Il affecte surtout les ventes au détail car la situation est très favorable à ces dérives. Il peut être utilisé dans d'autres domaines, il faudra alors organiser des montages plus élaborés.

La vente sans facture génère un flux d'espèces, mais implique un flux correspondant d'achats sans factures : partie double oblige. Elle nécessite aussi une surveillance des ratios et une tenue des stocks avisée. En fait, de tels montages impliquent la tenue de plusieurs comptabilités.

L'informatisation des comptabilités peut aussi parfois faciliter ces dérives. En effet, il existe des logiciels qui permettent de faire « disparaître » l'ensemble d'un chaînage comptable et des caisses enregistreuses « débrayables » qui occultent certaines opérations.

1.2 Création de fausses factures.

Deux procédés sont possibles : soit créer ses propres fausses factures, soit utiliser des montages plus complexes.

La création de fausses factures est relativement aisée. Elle est possible en utilisant la technologie actuelle (scanner, photocopies aménagées etc.) pour établir de faux documents qui serviront de justificatifs à la sortie de fonds et aux écritures comptables correspondantes. L'avantage de ce montage est évident : il ne nécessite pas de complicités, donc minimise les risques de « fuite ». Par contre, il ne permet pas de sortir de fortes sommes en une seule fois et il peut être décelé par un contrôleur même peu avisé ! Ce montage nécessite cependant une manipulation supplémentaire : sur les talons de chèques doit figurer le nom du pseudo-fournisseur de manière à ce que les opérations de contrôle interne ne fassent pas apparaître l'irrégularité, alors que l'encaissement est effectué sur l'un des comptes personnels du bénéficiaire. De ce fait, seul le verso du chèque permet d'identifier le compte du bénéficiaire réel du chèque.

La mise en place de montages plus complexes est possible car il n'est pas de poste comptable qui ne puisse être touché par ce type de fraude. Dans ce cas, plusieurs intermédiaires sont nécessaires :

- une société écran complice, chargée de fournir des factures afin que la société initiale ait à sa disposition la preuve formelle de l'existence d'une créance et qu'elle puisse sortir les fonds ;
- un « taxi²⁷ » chargé de recevoir les fonds, de les transformer en espèces et de les verser au bénéficiaire.

De tels montages nécessitent des complicités et présentent donc un risque de fuite. Il faut donc sécuriser au maximum les opérations en intéressant les complices.

Rappelons, par ailleurs, que la fausse facture constitue non seulement un justificatif essentiel dans le montage, mais qu'elle peut, à l'occasion, être utilisée comme un instrument de crédit : la facture et son inscription en comptabilité étant la preuve de l'existence d'une créance, il est possible d'obtenir un crédit sur ces pseudo-opérations...

1.3 La comptabilisation de charges non déductibles.

Il s'agit de comptabiliser dans les charges d'une entreprise des factures correspondant à des avantages en nature demandés par le corrompu. Cela correspond donc à la prise en charge, par le corrupteur, de dépenses assurant le train de vie du corrompu. Chacun des postes comptables peut être utilisé comme support des ces charges non justifiées.

2 - Modalités d'utilisation chez le bénéficiaire.

La démarche corruptrice est la même pour un fonctionnaire décideur public ou pour un salarié privé puisqu'elle consiste à utiliser pour son propre avantage le pouvoir dont il dispose. La

²⁷ Un « taxi » est un intermédiaire qui encaisse sur son compte bancaire ou postal le montant d'une facture et qui ressort rapidement l'argent sous forme d'espèces afin de le livrer, sous cette forme, au destinataire final. Bien entendu, il perçoit, au passage, une rétribution qui est variable en fonction des risques qu'il court.

difficulté consiste, soit à rendre cohérente l'entrée de fonds et les revenus déclarés, soit à camoufler celle-ci en dissimulant des dépenses de train de vie pour ne pas attirer l'attention. Divers moyens peuvent être utilisés pour rémunérer les corrompus.

2.1 Gratifications en train de vie.

C'est l'une des options les plus connues. Ce choix correspond plutôt à une approche personnelle de la corruption. Le corrompu trouve, en quelque sorte, un sponsor à son train de vie en contrepartie d'une « compréhension » appuyée en cas de litige concernant celui-ci. La seule question à résoudre réside pour le corrompu dans la détermination des limites du train de vie qu'il se doit de ne pas dépasser sous peine de déclencher des soupçons.

• Cadeaux.

Chaque fois que l'intéressé passe chez un commerçant, il bénéficie d'un traitement de faveur, d'une surprise qui, en valeur unitaire, reste limitée, mais dont les effets cumulés peuvent être significatifs. Cette « prime » est toujours présentée comme un cadeau fait par amitié. Quelle que soit sa valeur, elle constitue un avantage en nature ayant un effet dévastateur dans l'opinion eu égard à la qualité de celui qui le reçoit.

• Loisirs.

Il s'agit d'une approche plus ciblée et recouvrant les hobbies. Le corrompu peut recevoir un ensemble de titres de voyage payés par des sociétés ou par des particuliers corrupteurs (sommptueux périples sur le Nil, traversée des USA, participation à des événements sportifs tels que les coupes du monde, les jeux olympiques, des championnats divers, les circuits de formule 1, le marathon de New York etc.). Il peut aussi bénéficier d'autres avantages tels que :

- l'exposition gratuite de ses oeuvres, peintures et photos,
- une invitation à la chasse en Ecosse ou dans les pays de l'Est, etc.

• Véhicules

Le schéma de ces opérations est le suivant : le décideur cautionne un passe droit, un acte ou l'absence d'un acte. Il en reçoit la contrepartie, soit immédiatement, soit à plus long terme. Cette contrepartie consiste très souvent en achat de véhicules de tourisme à prix d'ami.

Utilisation d'un véhicule acheté par une société.

La société corruptrice achète un véhicule neuf, en assure l'entretien et peut y ajouter la mise à disposition d'une carte de carburant utilisable dans les stations dans lesquelles elle dispose d'un compte. Ce véhicule est « mis à la disposition » du corrompu. Pour « couvrir » cette opération et en cas de problème, un chèque ou des traites peuvent être émis : soit, ils resteront miraculeusement non encaissés...! soit, le chèque est encaissé et compensé aussitôt par des espèces tirées de la caisse noire.

Dans les comptes de la société corruptrice ces montages pourront être aménagés en contentieux qui n'aboutissent jamais ou en recouvrement omis : les divers courriers portant mise en demeure figurent bien au dossier, mais il ont été envoyées à une mauvaise adresse etc.

Achat d'un véhicule dit d'occasion

Le corrompu exprime son désir de disposer d'un véhicule dont il détermine les caractéristiques. La société corruptrice l'achète puis fait paraître une offre de revente dans un organisme spécialisé et le corrompu l'achète. A priori rien d'anormal à cette situation, si ce n'est le fait que le véhicule correspond exactement au désir de l'acheteur, n'a pas roulé et est cédé à un tout petit prix. En fait, toute cette procédure n'a été engagée que dans le but de constituer un écran entre le bénéficiaire et

le cédant.

- **Autres types de règlements**

En vrac, du matériel informatique de pointe, des ensembles vidéo ou soniques, des meubles, peuvent être mis gratuitement à la disposition du corrompu et ainsi notablement améliorer sa « qualité de vie ».

2.2 Aides à l'immobilier.

Des procédés assez semblables peuvent être appliquées à l'aménagement interne des appartements et des résidences principales ou secondaires ; nous verrons ce qu'il en est pour les aides à l'achat.

- **Aménagement des locaux.**

Nous passerons assez vite sur l'inévitable camion de terre qui permet d'engraisser la pelouse ou de remonter le niveau du jardin. Tout cela peut être occasionnel. Il n'empêche que des aménagements non négligeables peuvent être offerts donnant une plus-value certaine au local aménagé.

Il faut également noter la technique très connue mais difficile à démontrer des aménagements de résidences secondaires ou d'appartements qui seront revendus par la suite. Les aménagements effectués frauduleusement justifient une plus-value. Leur montant est donc « blanchi » ou rendu licite et peut être intégré aux revenus sans aucun risque.

Ex. : A l'occasion d'un marché quelconque (informatique ou travaux publics), un corrompu a « aidé » une entreprise à obtenir un marché. Celle-ci ayant surfacturé le marché peut sous-traiter à une autre société des prestations que cette dernière n'effectuera pas. Le sous-traitant joue, en fait, le rôle d'un écran et c'est lui qui fera réaliser des travaux chez le corrompu. Ainsi, aucun lien direct ne pourra être immédiatement établi entre la facture, comptabilisée en charges dans la société bénéficiaire du marché, la société qui l'a émise et le corrompu.

Il semble que les sociétés écrans soient très largement utilisées à cette fin. De plus, dans ces cas pervers, la réalisation des travaux est fréquemment effectuée sans permis de construire. Cette absence de document d'urbanisme dont l'importance semble limitée, est, en réalité, essentielle dans la mesure où elle occulte une possibilité directe de contrôle. Il en va de même pour les dépassements d'autorisations délivrées, qu'il s'agisse des grandes opérations où de nombreuses complexités sont nécessaires, ou d'opération moins ambitieuses.

En contrepartie d'un service très précieux, une entité oeuvrant dans l'immobilier peut vendre un appartement à un prix défiant toute concurrence. Ce montage est possible en particulier à partir des appartements d'exposition. Deux appartements sont comptabilisés comme tels chez le corrupteur. L'un d'entre eux reste fermé et ne subit donc aucune dépréciation. Il est pourtant cédé au tiers de sa valeur, comme celui qui a servi réellement d'appartement témoin, pour le plus grand bénéfice du corrompu. Ainsi, ce qui est présenté comme une bonne affaire par le corrompu n'est souvent rien d'autre que la contrepartie d'un montage délictueux.

La société peut aussi vendre un local à un prix normal et ne pas encaisser la totalité du prix en raison d'un contentieux artificiel, en ce sens qu'il porte sur une malfaçon qui n'a jamais existé ou dont les conséquences sont très exagérées. Elle n'est invoquée que dans le but de justifier le montage frauduleux. L'acheteur tire un bénéfice direct et immédiat de l'opération en contrepartie d'un service qui peut être complètement "dissocié" de l'opération.

- **Emprunts « aidés »**

L'achat d'un patrimoine immobilier est une opération lourde et onéreuse pour un particulier. Dans un certain nombre de cas, il pourra donc être « aidé » par les corrupteurs. Plusieurs types de montage frauduleux peuvent être mis au point.

Le corrompu a pris la décision d'acquérir un bien immobilier. Il ne peut pas utiliser les fonds qui lui ont été versés par les corrupteurs pour effectuer cet achat au comptant. Il doit donc souscrire un emprunt. Or, ses ressources connues ne devraient pas lui permettre d'obtenir le prêt correspondant à l'achat envisagé car il dépasse largement le montant de sa capacité de crédit calculée suivant les ratios habituels des organismes financiers. Pour être accordé, l'emprunt sollicité doit donc être « garanti » auprès de l'organisme prêteur. Cette garantie est alors fournie par le corrupteur. Elle se présente sous la forme de versements en espèces ou de remise de titres et valeurs diverses. Ce système s'apparente à la méthode dite du "back to back" dans laquelle un tiers X dépose des fonds auprès d'un établissement de crédit qui finance, par voie de prêt, un autre sujet Y. Dans le cas où Y devient insolvable, l'établissement conserve les fonds qui ont garanti le prêt. Ainsi, en apparence les remboursements ont lieu, d'autant que, bien souvent, une déduction fiscale y est attachée.

Lorsque l'emprunteur dispose de liquidités il peut apporter lui-même les garanties nécessaires à l'obtention du prêt qui lui permettra d'acquérir le bien immobilier choisi. Il peut aussi, avec la complicité du banquier, encaisser le montant du prêt et replacer immédiatement l'argent obtenu sur un autre compte dans un autre organisme ou, très exceptionnellement, dans le même établissement. Le bien est alors payé grâce à ses liquidités. En cas de problème (contrôle fiscal, notamment) c'est l'emprunt qui justifiera l'achat immobilier.

Les fonds provenant de la corruption peuvent aussi être « habillés » en prêts en provenance de particuliers. Deux cas de figure peuvent être considérés comme représentatifs des mécanismes utilisés. Dans le premier, les sommes sont versées en espèces directement sur le compte bancaire du corrompu par le corrupteur. Un particulier complice, qui doit disposer nécessairement d'un train de vie correct, n'intervient que pour présenter un acte sous seing privé qui pourra être présenté en cas d'enquête. Dans le second, les espèces sont données directement à des personnes âgées qui peuvent alors les prêter de la manière la plus officielle. L'utilisation de ce montage présente un avantage indéniable : il met en cause deux personnes physiques avec leur patrimoine personnel et assure ainsi une garantie maximale de confidentialité. Si, par malchance, le prêt est découvert, la réaction première des services de contrôle sera de rechercher une donation déguisée ou un détournement de succession.²⁸

Le même type d'arrangement peut être utilisé dans les prêts relais...

D'autres montages peuvent être organisés en utilisant les opportunités présentées par des Sociétés Civiles Immobilières (SCI). L'achat d'un appartement, d'un petit manoir peut être effectué au moyen d'une SCI dans laquelle l'usufruitier réel, le corrompu, ne détient temporairement qu'une participation minoritaire. La grande majorité du capital reste à l'actif de l'entreprise corruptrice, d'une filiale ou d'un sous traitant sûr et, à titre personnel, de l'un des dirigeants de l'entreprise. Pendant toute la période à risque²⁹ l'heureux bénéficiaire dispose de l'usus et de l'abusus du local

²⁸ L'article 242 ter - 3 du Code général des impôts édicte l'obligation de déclarer la date, le montant et les conditions d'un prêt ainsi que le nom et adresse du prêteur et de l'emprunteur, à toute personne qui est intervenue à un titre quelconque dans la conclusion d'un contrat ou dans la rédaction des actes qui les constatent.

²⁹ La période à risque est celle qui couvre la durée de non prescription du délit de corruption puisque cet

dont la propriété reste officiellement rattachée au premier acheteur. Passé un certain délai, le rachat total des parts à un prix d'ami ou au nominal peut être effectué pratiquement sans risque. Seules les moins-values figurant dans la comptabilité de l'entreprise seront identifiables.

- **Echanges de biens immobiliers**

Sur le fondement de l'échange de biens immobiliers, des montages peuvent être mis en place. Envisageons une procédure officielle : des landes ou un terrain vague contre un pavillon ou un appartement bien situé. Au pire, cela donnera lieu à une reprise fiscale correspondant à l'inadéquation des termes de l'échange, mais cette reprise officialise l'opération.

- **Utilisation des « proches³⁰ »**

Il existe aussi des cas originaux, mais qui touchent plus particulièrement les organisations mises sur pied afin de sortir des espèces. Les décideurs qui participent à la dévolution des marchés peuvent jouir d'un train de vie important mais de manière indirecte. En effet, si les sommes ayant fait l'objet de fausses factures sont encaissées chez un tiers, a priori, aucun lien ne peut être établi entre les sociétés corruptrices et le corrompu. Pourtant, le bénéfice de l'opération peut rester indirectement utilisé par le décideur puisque le tiers peut être un proche. Le corrompu bénéficie alors d'appartements, de véhicules, de résidences secondaires et de voyages financés par le tiers en question.

La contrepartie du pacte de corruption peut aussi être l'embauche d'un proche du corrompu par l'une des sociétés du groupe qui bénéficie de la « compréhension » du décideur. L'embauche dans une autre région ou à l'étranger par une filiale garantit la sécurité de l'opération. A long terme, ce dernier cas est très intéressant pour les deux parties : l'employeur dispose d'un solide levier à l'encontre du corrompu et le corrompu place les siens.

Enfin, on ne peut passer sous silence les salaires versés par des sociétés qui ont été ou seront aidées dans le cadre de l'obtention des marchés. En effet, il est relativement fréquent de rémunérer des personnes qui seront utiles en leur octroyant des suppléments de salaires ou des compléments de revenus sans qu'une activité ne leur soit demandée en contrepartie.

2.3 Portefeuille mobilier.

Le portefeuille mobilier du corrompu peut, lui aussi, subir des manipulations spécifiques. Les résultats sont très efficaces dans la mesure où, d'une part, dans la société concernée ces postes sont rarement analysés comme des support de montages corrupteurs, d'autre part, chez le corrompu le gain se traduit par une plus value déclarée et indiscutable.

- **Achat d'actions**

Un corrompu peut réaliser un achat « opportun » d'actions d'une société qui va obtenir un marché important grâce à l'intervention de ce même corrompu. Une autre entreprise peut alors, éventuellement, se porter acquéreur de ladite société pour un prix largement majoré. Le gain découle de l'obtention du marché. Il a généré le rachat et la valorisation des actions.

Un corrompu « avisé » peut aussi se porter acquéreur de valeurs d'une filiale étrangère d'un groupe auquel un contrat intéressant va être attribué. Après l'obtention du marché par une entité soeur et la réalisation de l'opération, les valeurs seront revendues avec un gain considérable.

« avantage » est justifié par l'obtention d'un contrat.

³⁰ Formule parfois appelée « théorie de la maîtresse » !

Le mécanisme est identique lors d'une entrée minoritaire dans le capital d'une société. Les apports de capitaux sont antérieurs à l'obtention du marché. La rémunération de cet investissement est effectuée au moment de la vente partielle ou totale des parts acquises quand la valeur de la société a augmenté suite à l'obtention du marché.

- **Opérations de portage**

Quelques manipulations complexes peuvent être mises en place sur des opérations de portage. Comme l'écrivait un auteur, « le portage, instrument de discrétion n'est pas toujours synonyme d'illicéité » mais le procédé peut être tentant. Outre les techniques permettant de pallier les règles concernant le dépassement des seuils, il est possible de faire porter des titres par des tiers, ce qui occulte le détenteur réel pendant le temps nécessaire

- **Apports de trésorerie**

Il est possible d'avoir recours à une procédure relativement complexe mais néanmoins utilisée dans le cadre d'apports de trésorerie. Elle consiste à rémunérer un apporteur par la dévolution de parts sociales qui ont pour spécificité de donner droit à une distribution exceptionnelle de dividendes.

Divers

Des anciens élus qui, pendant la durée de leur mandat, avaient fait obtenir des contrats à une société peuvent, après leur mandat, créer une société personnelle. Celle-ci facture alors des prestations aux titulaires des marchés pour un montant égal à celui qui était prévu dans le pacte de corruption. Ce système a pour objet de déconnecter le pacte et le paiement du prix de la corruption.

Une autre dérive aisément constatée lorsqu'elle est effectuée en France, plus délicate à mettre en évidence s'il s'agit d'une société étrangère, est celle qui consiste à céder les avoirs mobiliers que l'on détient dans diverses sociétés lorsqu'on est appelé à exercer un nouveau mandat public. En apparence frappée au coin du bon sens et de l'honnêteté elle peut cacher une manipulation particulièrement sournoise à plusieurs détentes : on fait savoir que les parts sont mises en vente, des « initiés » font monter sensiblement les enchères (souvent par filiales étrangères interposées), la vente se fait à un prix exceptionnel « eu égard à la valeur de la société », des sociétés liées seront appelées à soumissionner aux appels d'offres lancés par l'intéressé.

II - CONSTITUTION ET GESTION D'UN PATRIMOINE A L'ETRANGER.

Le processus présenté ici concerne l'argent de la corruption d'affaires. Il est commun à tous les pays développés et doit être distingué du mécanisme de blanchiment de l'argent criminel. Il apparaît, en effet, que l'on a mis en place des circuits spéciaux qui fonctionnent sur les mêmes principes que ceux du blanchiment mais ont été hautement sécurisés. En effet, les acteurs de la corruption d'affaires ne peuvent se permettre d'être mis en difficulté lors d'opérations de police classiques lancées contre « le milieu ».

Des mécanismes différents peuvent être utilisés au cours des trois étapes qui correspondent aux

différents âges du patrimoine, à savoir : constitution du patrimoine (il s'agit essentiellement d'un achat et de la constitution d'une épargne de précaution), gestion des ressources (gestion de

certaines actifs immobiliers ou mobiliers) et transfert du patrimoine (avec, éventuellement, la recherche de revenus de complément).

Toutes ces opérations élémentaires peuvent être effectuées de manière relativement aisée depuis l'étranger et en particulier depuis les paradis fiscaux. Certains pays se sont spécialisés dans l'une ou l'autre de ces activités, d'autres offrent la gamme complète. Tous ont en commun le fait qu'ils ne taxent que rarement, ou à un taux limité, les revenus, le patrimoine ou les actifs, dès l'instant où la personne physique n'est pas résidente. Le secret bancaire sous ses différentes modalités est l'un des éléments qui permettent ces anomalies.

1 - Constitution du Patrimoine.

Pour constituer son patrimoine, le corrompu peut :

- recevoir, dans son pays, des fonds illégaux qui excèdent sa capacité d'utilisation sur place et qu'il va donc devoir transférer dans un paradis fiscal dans lequel il est titulaire d'un compte bancaire.
- Recevoir des fonds, directement, dans un paradis fiscal.

Dans les deux cas, la somme est comptabilisée en charges chez le corrupteur sous des habillages divers puis restituée par virement ou versement sur un compte. Le système utilisé varie en fonction du tour de main des conseils, de la nature de l'opération et de la situation. On peut choisir entre des comptes à numéro, des comptes à pseudonyme ou des comptes ouverts au nom d'une société ou d'un mandataire seul connu des banquiers car les législations bancaires des paradis fiscaux offrent une multitude de possibilités aux utilisateurs potentiels.

1.1 Le transfert direct des fonds.

Le choix de ce procédé peut être motivé par le fait que le corrompu ne désire pas donner, à des tiers, des indications ou des informations qui pourraient être utilisées contre lui ultérieurement. Dans ce cas, il prend lui-même en charge l'opération.

Lorsqu'un transfert physique des fonds est nécessaire, la législation française exige une déclaration³¹ pour tout transfert d'espèces supérieur à 50.000 F (article 23 de la loi du 12 juillet 1990 sur le blanchiment). Son absence est sanctionnée par la confiscation de tout ou partie de la somme et par une amende. Toute personne physique résidente ou non qui transporte des sommes en provenance ou à destination de l'étranger est tenue de les déclarer.³²

Il n'est pas interdit d'effectuer plusieurs voyages ou de se promener en famille, ce qui réduit considérablement l'effet dissuasif de la déclaration. D'autres modalités de transfert sont possibles comme, par exemple, les voyages des « avocats d'affaires » pendant lesquels des valises peuvent être transportées pour le compte de... ou l'envoi de mandats postaux sous une fausse identité à partir de plusieurs bureaux de poste dispersés géographiquement (légalement des formulaires devraient être remplis à l'occasion de chaque envoi postal).

Les transferts de banque à banque imposent quelques précautions telles que le fractionnement des virements en montants supérieurs à 50.000 F mais inférieurs à 100.000 F (montant mensuel

³¹ Un tel système déclaratif existe dans d'autres pays de l'Union Européenne.

³² Il s'agit des chèques au porteur, des chèques voyage, des effets de commerce et lettres de crédit non domiciliées, des bons de caisse anonymes, des valeurs mobilières et autres titres de créance négociables au porteur ou endossables, les lingots et pièces cotés sur un marché officiel.

cumulé) limite au dessus de laquelle les établissements de crédit français doivent relever l'identité du déposant et du bénéficiaire. Toutefois, les établissements financiers peu scrupuleux peuvent ne pas respecter cette réglementation en utilisant le procédé connu (mais dans des opérations différentes) des « comptes de passage » qui fonctionnent comme autant d'écrans. Ils sont ouverts à l'occasion d'une opération ou d'un ensemble d'opérations. Ils sont clos lorsque les transferts sont effectués. De ce fait, ils ne seront repérables qu'à partir de l'analyse de certains comptes individuels du corrompu.

1.2 Le choix du transfert indirect.

Ce type de transfert exige une succession d'opérations comptables dans le pays d'où les fonds sont sortis. Chez le corrupteur, la personne morale, la sortie de fonds est possible à partir de la comptabilisation d'une fausse facture émise par une société filiale ou complice située dans un paradis fiscal. Une fois le virement effectué au bénéfice de la société complice, celle-ci transfère la somme convenue sur le compte du corrompu.

Le transfert indirect est moins risqué à court terme car il élude, par définition, toute saisie au passage de la frontière. En revanche, il pose problème en cas de contrôle, dans la mesure où il est toujours possible d'effectuer le traçage des opérations depuis leur origine si des montages complexes servant d'écrans n'ont pas été interposés entre celle-ci et le destinataire final.

Les pratiques utilisables dans les comptes de la société corruptrice sont diverses :

- paiement de salaires ou d'honoraires dans un paradis fiscal. Compte tenu de sa cohérence, la présentation comptable du versement desdits salaires et honoraires, n'éveillera pas l'attention des contrôles internes et externes. Cette présentation formelle est sous-tendue par un dossier bien monté. De plus, pour le bénéficiaire des salaires, il est moins infamant d'être cité comme ayant reçu des salaires dans un paradis fiscal, et donc d'être classé comme un fraudeur, que d'admettre avoir été corrompu.
- manipulation de la valeur de transfert (valeur transactionnelle) des biens et services entre sociétés. C'est un moyen relativement utilisé, difficile à démontrer dans la mesure où la preuve de la surfacturation, dans un montage triangulaire, doit être apportée à partir de la collaboration de plusieurs pays.

Dans tous ces cas, la société qui désire fonctionner sur un principe dévoyé doit créer et détenir une « tirelire » dans un paradis fiscal. L'avantage évident de la détention d'un tel compte est la discrétion. Par contre, la société a dans ce cas l'obligation de désigner des actionnaires lors de la création de l'entité, ainsi que les délégataires de signature. Or les alternatives sont les suivantes :

- si la société apparaît en tant que telle, elle peut être mise en cause sur la base des opérations qui ont été effectuées par sa filiale,
- si elle signe ès qualités, elle peut être considérée comme responsable du montage,
- si elle laisse la signature à un tiers, donc laisse toute latitude à un homme de paille, elle a toutes les chances de se faire escroquer.

1.3 Utilisation d'un compte bancaire à l'étranger.

Ces transferts d'espèces n'ont d'intérêt que dans le cas où la personne physique dispose, dans un

paradis fiscal, d'un compte servant soit de relais pour d'autres transferts soit d'outil de

placement.

Il est la plaque tournante du montage. Il permet d'accueillir les fonds frauduleux et de les rentabiliser « en bon père de famille ».

1.3.1 Ouverture du compte

Même si les opérations financières sont libres pour les résidents de l'Union Européenne qui ont toute latitude pour effectuer leurs placements là où ils estiment que leur rendement sera le meilleur, l'intérêt de l'utilisation d'un paradis fiscal ne se dément pas. En effet, celui-ci permet de dissimuler capital et intérêts et de ralentir considérablement toute enquête pénale.

L'ouverture d'un compte dans un paradis fiscal est donc absolument nécessaire³³. On constate d'ailleurs que les supports multimédias et, notamment Internet, regorgent de propositions pour créer de tels comptes. A terme, cela pourrait multiplier les risques de corruption grâce à la multiplication des supports. Mais, cela pourra aussi entraîner un accroissement sensible des risques d'escroquerie, tout spécialement lorsque seront choisis des comptes et des organismes financiers « virtuels ».

La nature du compte est variable : le compte peut être nominatif, à numéro ou à pseudonyme. La banque peut fixer elle-même un montant minimum de dépôt (le plus souvent compris entre 500.000 et 1.000.000 F).

1.3.2 Sécurisation des comptes

Les comptes à numéro ou à pseudonyme font l'objet d'un fichier ou d'une table de concordance entre le numéro et la personne qui est propriétaire des comptes : ce document, informatisé ou pas, est rendu anonyme et « sécurisé » de manière à ce que des tiers n'en aient pas connaissance. Par ailleurs, notons que lorsque des codes spéciaux sont affectés à des virements, ces codes désignent souvent une opération et non pas le nom du compte. Le chaînage des opérations concernant les flux financiers est souvent codé de manière assez simple par des chiffres : on situe les origines des fonds par des chiffres pairs, les destinations par des chiffres impairs, les destinataires par des lettres. La recherche n'avance donc pas plus vite...sauf si l'on rencontre d'autres codes qui, eux-mêmes, etc.

1.3.3 Utilisation des comptes

Tous les produits bancaires connus sont présents dans ces « paradis » : comptes courants et à terme, cartes de crédit, coffres-forts, opérations sur titres, leasing, etc. , avec mandats de gestion discrétionnaire, possibilité de consultation avant prise de décision et « self-management ³⁴ ». Par exemple, avec une carte bancaire étrangère, il est possible de régler des dépenses à partir des sommes détenues sur le compte à l'étranger. Ces utilisations, en France ou à l'étranger, ne sont pas décelables par les organismes de contrôles français.

³³ La législation Française exige une déclaration des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger (Code Général des Impôts .Art. 1649 A et Annexe III, Art. 344 A II et III). Cette obligation concerne les personnes physiques, (l'analyse ne porte pas ici, sur les personnes morales), les associations ainsi que les sociétés n'ayant pas la forme commerciale. Ces entités sont tenues de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références de ces comptes. Les sommes qui y figurent constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables.

³⁴ Le client gère personnellement son compte par l'intermédiaire de l'établissement financier.

Le coût global de l'ouverture d'un compte bancaire peut être directement pris en charge par le corrupteur et, dans ce cas, il sera nul pour le corrompu. Cependant, la gestion de ce compte devra être clairement précisée : gestion discrétionnaire ou gestion sans consultation. En effet, suivant le type d'utilisation (mandat de gestion privée ou suivi patrimonial personnalisé) qui en sera faite, le choix pourra être sensiblement différent. Les variations porteront sur le taux des frais de gestion, ce qui est logique mais surtout sur le montant inscrit sur le compte.

1.4 Le meilleur choix possible pour la constitution du patrimoine.

Le choix du paradis fiscal vers lequel il est possible de diriger ses fonds est vaste car ils offrent quasiment tous, à spécificités égales, des prestations similaires. En effet, ils doivent faire face, entre eux, à une concurrence sévère car leurs utilisateurs potentiels procèdent toujours à une analyse comparative de leurs performances et de leurs possibilités avant de prendre leur décision et ils doivent répondre également à la concurrence de plus en plus vive des places financières qui développent des produits assez semblables sans être affectés par la réputation malsaine qu'ils véhiculent.

Une analyse approfondie fait apparaître le fait que les différences relevées entre les paradis fiscaux sont souvent structurelles car liées au type de manipulation concerné : tel paradis, proche de pays à peine développés, utilise des méthodes que nous considérerons comme primaires et qui ne sont plus de mise dans tel autre paradis pratiquant des techniques novatrices. Les deux types de structures coexistent pourtant car elles disposent chacune d'une clientèle spécifique.

Quelles que soient les analyses techniques trois paramètres jouent un rôle primordial : la proximité, le fait que la société corruptrice y dispose d'un compte ainsi que le désir ou le refus de s'installer définitivement sur place.

- La proximité était un élément essentiel dans la mesure où la gestion d'un compte et la prise de certaines décisions pouvait nécessiter une visite. Mais, le développement des télétransmissions a beaucoup desserré cette contrainte.
- Le lien de proximité avec la société corruptrice est, par contre, essentiel. En effet, si l'on désire peaufiner un montage et éliminer le maximum de risques, il faut absolument être situé à proximité de l'organisme financier de la société corruptrice. Cela permet de recourir facilement aux transferts en espèces et d'éviter d'utiliser les virements de compte à compte, pratiques, rapides, ne nécessitant aucun déplacement, mais dont la traçabilité est par trop évidente. Dès lors le procédé le plus sûr consiste, par une série de virements successifs, à se rapprocher du lieu de destination final puis, une fois l'argent sur place, à le retirer en espèces et à le déposer sur le compte du corrompu où il pourra alors vivre d'autres aventures, complètement déconnectées du délit d'origine.
- La dernière solution consiste, pour le corrompu, à vivre dans un paradis fiscal grâce aux fonds qui y ont fait l'objet d'un placement préalable. Encore faut-il choisir le bon paradis fiscal et ne pas souffrir du mal du pays... Au cas où l'on désire s'installer sur place, il est donc absolument nécessaire de se localiser dans un pays disposant de bonnes infrastructures de transport et dans lequel les conditions de vie sont proches de celles auxquelles on est habitué. La langue utilisée est un paramètre non négligeable. Il convient aussi de s'assurer du fait que l'on ne se retrouvera pas isolé sur le lieu choisi et que le coût de la vie n'excédera pas les moyens disponibles (on estime généralement à 10MF le capital minimum nécessaire pour vivre dans un paradis fiscal). Notons que le choix d'une implantation définitive dans un paradis fiscal est fait au cas où des revers nécessiteraient un départ précipité du domicile habituel. Le régime des extraditions ne sera pas étranger au choix effectué, pas plus que la

nature et le coût des permis de résidence.

III - GESTION DES REVENUS

Une fois que les sommes issues de la corruption ont été perçues sur le compte ouvert dans le paradis fiscal ou dans une structure de ce type, il est nécessaire de gérer ces fonds sur place. Autrement dit, le problème n'est plus d'obtenir des sommes en fraude, mais de les utiliser au mieux. Dans ce but, dans tous les paradis fiscaux ont été implantées des structures qui permettent d'effectuer une gestion patrimoniale cohérente des fonds déposés. Ainsi, il est possible de gérer des fonds venant de la fraude ou de la corruption à l'intérieur même des paradis fiscaux, sans que l'argent ait besoin d'en sortir, ce qui apporte aux déposants une garantie supplémentaire de sécurité.

1 - Les revenus mobiliers

La gestion des placements mobiliers peut s'effectuer de manière « classique », c'est-à-dire en utilisant des produits assez semblables à ceux que l'on trouve couramment dans les organismes financiers traditionnels. Par contre, les gains peuvent être notablement majorés si la gestion est réalisée sur des bases différentes.

1.1 Le contrat d'assurance-vie ou assimilé

Ces contrats sont ventilés en trois familles : vie si le but est l'épargne, décès si le but est la préparation d'une succession ou mixte lorsqu'ils combinent les deux.

1.2 Les produits structurés ou assimilés

Il s'agit de produits spécifiques qui sont mis en place en fonction des desiderata de l'utilisateur, à mi-chemin entre les produits spéculatifs et des produits fixes : le capital reste garanti même si on constate que la condition n'est pas réalisée.

1.3 Les fonds d'investissement ou assimilés

On entend par fonds d'investissement les SICAV et les FCP (fonds communs de placement) et les OPCVM (organismes de placement collectifs de valeurs mobilières). Ils permettent de détenir une partie d'un portefeuille de valeurs mobilières commun à plusieurs investisseurs. Leur gestion est confiée à un professionnel.

1.4 Les sociétés de portefeuille ou assimilées

Il s'agit de sociétés civiles dont l'objet principal est de détenir et de gérer un portefeuille de valeurs mobilières. Elles sont utilisées dans des buts divers :

- augmenter ou fixer les droits et pouvoirs d'un usufruitier,
- identifier clairement la propriété d'un portefeuille,
- différer le paiement du montant des droits de succession.

Ces montages sont nettement plus onéreux que les précédents et ne peuvent être utilisés qu'à partir d'une mise de fonds importante. Ils nécessitent la mise en place de structures spécifiques qui ont, en principe, pour objet la prise de participation, la gestion, la mise en valeur de ces participations, sans pouvoir exercer d'activités commerciales ou industrielles.

1.5 Gestion « boostée »

Les gains peuvent être plus importants et plus rapides, les flux financiers peuvent être moins faciles à suivre si l'on utilise des montages reposant essentiellement sur des délits d'initiés. Mais ces procédés n'excluent pas le risque de détournement de fonds, d'escroquerie ou de carambouille.

D'après nos informations, le dispositif suivant se révèle très performant :

- Plusieurs détenteurs de fonds issus de la corruption se regroupent pour « investir » dans une opération ponctuelle.
- Des virements sont effectués depuis leurs comptes sur une fiduciaire.
- Les fonds sont transférés, de cette société écran, dans une autre panaméenne qui place l'argent en actions, en certificats d'investissements privilégiés ou dans des sociétés qui présentent un potentiel de gains important à très court terme.
- Cette panaméenne fait très rapidement circuler l'argent en fonction des opportunités de manière à ce que la trace de l'origine de cet argent soit perdue.
- Les gains ainsi obtenus sont, soit réinvestis dans la même entité ou dans une autre, soit remis à disposition de la fiduciaire où le corrompu peut les utiliser en fonction de ses besoins.

Pour sécuriser plus encore le montage, la société qui place les fonds répartit son capital entre diverses autres sociétés écrans situées chacune dans un paradis fiscal différent de manière à multiplier les possibilités de procédures. Par ailleurs, les transferts entre les sociétés écrans privilégieront le passage par des sociétés off-shore (qui n'ont pas d'activité sur place et sont de ce fait encore plus difficiles à contrôler).

2 - Les revenus immobiliers.

L'acquisition et la gestion des revenus immobiliers par un résident d'un paradis fiscal (personne physique ou morale) pose un autre type de problème. En effet, autant les flux et la nature des valeurs mobilières peuvent être occultés, autant le bien immobilier est clairement identifié. En France, par exemple, ce sont les services du cadastre qui enregistrent « l'état civil » des biens établis à partir de la situation cadastrale des parcelles dont les propriétaires sont identifiés lors de chaque cession ou à l'occasion de chacune des successions.

L'utilisation des services des divers paradis fiscaux et la mise en place d'écrans adéquats permet d'échapper à cette identification. Les achats de biens immobiliers sont effectués de manière indirecte. Le montage idéal consiste à faire intervenir une fiduciaire quelconque qui, avec les fonds virés depuis les comptes détenus dans des paradis fiscaux et préalablement crédités, achète l'immeuble concerné. Ce montage³⁵, au demeurant fort connu, présente un degré de sécurité assez important. Comme souvent, il ne sera éventé qu'au moment de la succession par l'une des parties s'estimant lésée... En outre, seuls les écrans successifs pourront être éventuellement identifiés ; le détenteur final du patrimoine ne pourra pas être connu pour cause de secret professionnel !

Ex: Pendant plusieurs années, un corrompu a fait déposer sur son compte plusieurs millions de francs. Ces sommes lui ont rapporté en intérêt de coquettes rémunérations perçues en franchise d'impôt. Il a créé une fiduciaire, par l'intermédiaire d'un avocat (l'option d'utiliser les services

d'un homme de loi est un choix particulièrement opportun dans la mesure où ces professions sont soumises à un secret absolu). Le corrompu a capitalisé la fiduciaire à due concurrence de

³⁵ Il est fréquemment utilisé par les organisations sectaires perverses.

la somme nécessaire à l'achat (un seul ordre de virement a suffi). La société a acheté l'immeuble concerné et l'a loué au propriétaire sans qu'à aucun moment il ne courre le moindre risque d'être découvert. Il lui fallait simplement payer son loyer pour donner le change.

Dans ces conditions, les sommes versées au titre du loyer, après avoir subi le prélèvement de l'agence de location, qui servait involontairement d'écran, sont allées, sans aucun risque, gonfler le compte occulte du corrompu, ce qui ne constituait pas la moindre facétie de l'opération.

IV - TRANSFERT DE PATRIMOINE

L'une des préoccupations du contribuable avisé est la transmission de ses avoirs à ses héritiers. La fiscalité française n'est pas en la matière des plus douces mais elle n'est pas non plus la plus rigoureuse. Toutes les dispositions prises consisteront donc à diminuer le plus possible le montant de la taxation afférente à ce transfert de propriété, dans le cadre de la législation existante.

Le citoyen qui a constitué son capital de manière transparente, effectue généralement une étude du coût de sa transmission à ses héritiers et des moyens légaux qui permettent de le limiter. Dans tous les cas il s'efforcera d'aboutir à une optimisation fiscale de la transmission de son patrimoine.

Dans le cadre d'une gestion frauduleuse il s'agit d'échapper à toute taxation et le passage par un paradis fiscal constitue alors l'une des meilleures formules pour transférer son patrimoine. En effet, les corrompus qui disposent d'avoirs dans des paradis fiscaux n'ont pas à les délocaliser pour payer moins de taxes, ils ont seulement besoin de « gérer » leur succession.

Le principal procédé utilisé reste le transfert de documents papier. Il concerne les biens mobiliers ou immobiliers qui appartiennent à un propriétaire apparent et qui sont cédés ou transmis par l'intermédiaire d'une structure dont le souci n'est pas de clarifier les situations juridiques. Dès lors, tout se passe sous la forme d'échanges semblables à ceux qui concernent des bons au porteur.

Les sociétés écrans pourront aussi être utilisées comme un moyen de dévolution de l'actif successoral. Dans ce cas, le propriétaire du bien (mobilier ou immobilier) situé en France ou ailleurs, est une personne morale étrangère dont les actionnaires sont inconnus. Le transfert de propriété s'effectue entre actionnaires sans que la structure de la société-écran soit modifiée. Le fait que le détenteur de tout ou partie des actions soit décédé ne change rien puisque les actionnaires présents à « l'assemblée générale » peuvent procéder à un transfert du capital. Par ailleurs, le décès n'est connu que de personnes qui sont soit tenues au secret professionnel, soit intéressées au maintien de ce statut. Seuls des ayants droit lésés pourront, éventuellement, informer les services de contrôle³⁶ lorsqu'ils ne seront pas parvenus à un accord amiable avec

³⁶ La contrepartie de cette discrétion obligatoire est, de la part des services fiscaux, une taxation « supplémentaire » des investissements effectués en France par des sociétés étrangères. C'est ainsi que la Direction Générale des Impôts utilise une législation spécifique pour les sociétés étrangères non résidentes qui possèdent des immeubles en France

- L'application d'un taux d'imposition réduit n'est pas applicable aux immeubles situés en France acquis par des personnes morales dont le siège social est situé dans un territoire n'ayant pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative.
- La taxe annuelle de 3 % (article 990 D du CGI) assise sur la valeur vénale des immeubles s'applique à ceux qui

les autres parties.

Les sociétés écrans devront être constituées en prenant en compte les éléments suivants : le lieu d'implantation, le choix des prête-noms et la nature de la structure juridique.

- Le lieu d'implantation doit être un paradis fiscal qui n'est pas susceptible de révéler le nom de l'administrateur réel.
- L'utilisation d'un prête-nom est la règle. On pourra choisir une personne appartenant au cabinet spécialisé qui réalise le montage (notaire, avocat, conseiller,...). La question à régler est alors celle du contrat qui lie le détenteur des fonds et « l'homme de paille » (le rachat des parts en blanc conserve, en la matière, toute son efficacité).
- Une structure juridique similaire aux « trusts » est souvent utilisée. En effet, elle permet de transférer des biens immobiliers à une personne, physique ou morale, qui les garde et les gère au bénéfice d'autres personnes auxquelles ces droits seront remis ultérieurement. Cette structure peut être créée pendant la vie ou après la mort (par testament) et elle peut être utilisée pour transférer de manière occulte une partie du patrimoine. En fait, les risques résident dans la nature du contrat entre le « settlor » et le « trustee » et dans le décès du « trustee ».

CONCLUSION

Les paradis fiscaux ont pour objectif de rendre inopérantes toutes les réglementations des pays développés et démocratiques. On pourrait donc s'attendre à ce que ces pays unissent leurs efforts pour parvenir à faire disparaître les paradis fiscaux. Or, il n'en est rien. Il faut se souvenir que la notion même de « paradis fiscal » a été inventée par les pays développés et démocratiques pour favoriser leur essor commercial en donnant à leurs ressortissants des moyens extralégaux supplémentaires pour triompher de la concurrence des autres pays tout en affichant leur volonté de transparence et de lutte contre toutes les formes de corruption.

Contrairement à ce que l'on pense souvent, les paradis fiscaux n'ont donc pas pour but exclusif de tourner les réglementations fiscales en vigueur dans les autres pays. Nous avons pu voir, en effet, que dans la plupart des pays des systèmes légaux pouvaient être utilisés pour diminuer le plus possible la taxation tout en conservant ses avoirs dans le pays lui-même. Les paradis fiscaux semblent donc utilisés presque exclusivement pour dissimuler des revenus obtenus de manière illicite afin d'éviter l'opprobre des pairs et des citoyens qui pourrait les conduire à ne pas renouveler leurs mandats à des dirigeants qui font toujours état de leur honnêteté foncière alors qu'ils utilisent leur position pour en tirer avantage. Ils autorisent le développement d'une « culture du faux » : faux justificatifs, faux détenteurs de parts avec la complicité des institutions locales et des conseils pour entretenir une opacité totale.

Enfin, si les paradis fiscaux permettent aux corrompus de se tenir à l'écart de tout contrôle efficace des administrations judiciaires ou fiscales de leurs propres pays parce qu'ils sont, pour le moment, vis-à-vis des enquêtes de ces administrations, des havres hautement sécurisés, on ne peut pas ignorer que ces mesures de sécurité ne jouent pas pour tout le monde. Ainsi, des entités diverses peuvent collecter des informations sur des personnages importants et les utiliser

sont possédés en France par des sociétés localisées dans des pays à régime fiscal privilégié et qui ne s'engagent pas à faire connaître le nom de leurs propriétaires.

•

comme moyen de pression pour infléchir leurs prises de décision. Ce risque n'a d'ailleurs jamais été aussi grand qu'aujourd'hui dans la mesure où, à côté des entreprises et des particuliers « honorables » qui y dissimulent leurs gains illicites, les paradis fiscaux sont également « colonisés » par les représentants des diverses « mafias » qui sont obligés de recourir aux services qu'ils proposent pour blanchir l'argent sale qu'ils manipulent.

CHAPITRE 6

ANALYSE DU TRAITEMENT DES DOSSIERS ET DES ACTIONS DE FORMATION

I - TRAITEMENT DES DOSSIERS

1.1 ANALYSE STATISTIQUE

Au cours de l'année 1997 le service a enregistré 55 dossiers dont le traitement a abouti à :

- 18 avis rendus en matière de prise illégale d'intérêt à l'exception d'un cas affecté également de risque de corruption.
- 4 saisines des Procureurs de la République pour des faits susceptibles d'être qualifiés de :
corruption ;
corruption, trafic d'influence et abus de biens sociaux ;
prise illégale d'intérêt et favoritisme ;
prise illégale d'intérêt ;
- 1 signalement, à toutes fins utiles, à une administration, de faits relevant de sa compétence et nécessitant des investigations spécialisées par son inspection générale déjà saisie par ailleurs ;
- 11 classements de dossiers n'entrant pas dans le champ de compétence du service ;
- 15 classements de dossiers concernant soit des faits prescrits ou insuffisamment caractérisés, soit des personnes ou des autorités non habilitées à saisir le service ou bien encore des cas dont la justice était déjà saisie ;
- 6 dossiers restant en cours.

TABLEAU RECAPITULATIF - 1997
55 dossiers enregistrés

AVIS	SAISINES DU PROCEUR DE LA REPUBLIQUE	SIGNALEMENT A UNE ADMINISTRATI ON	INCOMPETENCE	CLASSEMENT	EN COURS
18 17 prises illégales d'intérêt 1 prise illégale d'intérêt et corruption	4 1 corruption 1 corruption, trafic d'influence , abus de biens sociaux 1 prise illégale d'intérêt et favoritisme 1 prise illégale d'intérêt	1	11 (saisines en dehors de champ de compétence du service)	15 (faits insuffisamment caractérisés, prescription de l'action publique, personne ou autorité non habilitée à saisir le service, justice déjà saisie)	6

1.2 Commentaires

Dans le cadre du rôle consultatif du service, la plupart des saisines dont le chiffre, en progression, est encore réduit, sont le fait des maires ou de personnes physiques, rarement de l'administration (deux préfets, une juridiction financière). Comme les années précédentes, la quasi totalité des cas exposés concerne le risque de prise illégale d'intérêt.

Comme nous l'avons déjà indiqué l'an dernier, ce sont en majorité des maires de petites communes qui s'adressent au service.

En 1997 les consultations ont souvent porté sur la gestion associative.

1.2.1 Consultations en rapport avec les collectivités locales et les associations

Le 29 avril 1997 le service a participé aux rencontres nationales de l'association des maires de France qui se tenaient à Lille sur le thème "Le maire et les associations, quelles relations ?". A cette occasion "Maires de France" la revue mensuelle de l'association les maires de France et le mensuel "Vie Publique" ont publié des dossiers techniques sur le recours à l'association pour développer la politique communale.

Cette communication, à laquelle le service a été associé sur ce thème à l'intention des maires, a suscité à plusieurs reprises, dans les jours qui ont suivi, la saisine du service de cas litigieux ou qui, à tout le moins, n'apparaissaient pas très clairs aux yeux de ceux qui les exposaient.

En guise d'illustration, en voici, de façon impersonnelle et non identifiable quelques-uns :

- association sportive bénéficiaire d'une subvention municipale qui en subventionne elle-même une autre, place ses fonds et publie une revue d'opposition municipale !
- gérant d'une SARL susceptible de contracter avec une association loi 1901 dont il est membre de droit au titre d'un mandat électif départemental ;
- subvention accordée chaque année par la commune au comité des fêtes présidé par un conseiller municipal et comprenant parmi ses membres deux autres conseillers municipaux ainsi que le maire comme président honoraire ;
- adjoint au maire d'une commune, directeur salarié d'une association organisatrice d'un spectacle subventionné par une communauté de communes dont il est délégué communal, ne prenant pas part aux votes du conseil municipal ainsi qu'à ceux de la communauté de commune lorsqu'il s'agit de l'association ;
- enfin le cas d'un maire s'interrogeant sur le bon fonctionnement de la maison des jeunes et de la culture dont il est le président, hésitant entre son souhait de modifier les statuts ou de provoquer la dissolution et cherchant dans l'embarras un avis officiel extérieur que le service pouvait lui donner davantage en termes de modalités techniques que d'opportunités pratiques.

Ces consultations sur le mode associatif de la gestion communale montrent, toutes proportions gardées, autant l'actualité que l'acuité du problème.

Si nul n'est, a priori, tenté dans l'absolu d'entraver la liberté de s'associer comme de freiner l'élan dynamique d'une bonne politique communale, il est cependant parfois permis de s'interroger sur le point de savoir si les limites du "tout associatif" ne sont pas parfois dépassées.

Pendant longtemps, en effet, on a vanté la souplesse du fonctionnement associatif pour trouver

dans ce mode de gestion, "l'association", un moyen commode de faire plus et mieux dans l'intérêt de la collectivité.

Au centre comme à la périphérie de l'action des collectivités locales, on a pu ainsi investir des champs entiers de l'action de la collectivité, qu'elle soit culturelle, sociale ou liée à l'environnement, à l'urbanisme, au sport et même au développement économique.

Mais face à certaines dérives illustrées par des cas concrets dont la justice est parfois saisie, et qui sont d'une autre ampleur que les situations exposées ci-dessus, il convient de se demander si l'on n'est pas parfois allé trop loin par excès de souplesse car lorsque la souplesse est partout, la conséquence en est souvent que la rigueur et les contrôles ne sont nulle part.

Il est donc bon de rappeler, pour favoriser la sauvegarde de ce cadre juridique fondamental à la vie de la collectivité qu'est la formule associative, que la loi doit être chaque fois respectée dans la lettre et dans l'esprit. Chacun doit en effet être conscient que si l'association permet, en souplesse, de faire beaucoup de choses, on peut aussi sous son couvert tourner, détourner ou contourner la loi, par exemple en payant des salaires de complaisance, en alimentant une caisse noire, en tournant la législation sur les marchés publics ou en s'affranchissant par ce biais de certaines règles, soit autant de comportements susceptibles de tomber sous le coup de la loi pénale et/ou, sous réserve de l'appréciation des juridictions financières, de la gestion de fait.

1.2.2 Les autres consultations :

Pour illustrer les problèmes qui se posent aux maires dans d'autres domaines que celui de la gestion associative, voici quelques autres exemples de cas soumis au service en 1997 :

- pour quel montant maximum annuel de travaux payés sur facture, un conseiller municipal d'une commune de moins de 3500 habitants peut-il réaliser pour le compte de la commune?
- maire d'une commune ayant passé un contrat avec une société qui lui propose de devenir son directeur commercial dans le département voisin ;
- fils d'un adjoint au maire (chargé de l'urbanisme) d'une commune de plus de 3500 habitants souhaitant acheter un appartement dans un ensemble immobilier communal ;
- maire d'une commune sollicitant l'avis du service sur la légalité d'une convention passée entre une société d'économie mixte dont le directeur général est également directeur de projet d'une mission confiée à la société bénéficiaire de la convention.

A toutes les questions posées par les maires, le service s'est efforcé d'apporter les réponses conciliant la nécessité d'agir, la prise en compte des contraintes des collectivités locales et le respect de la loi.

1.2.3 Les saisines au Procureur de la République

Le service a pu constater en 1997 que les premiers dossiers qu'il avait transmis aux Procureurs de la République en 1994 avaient été examinés par les juridictions correctionnelles de premier et de second degré et avaient abouti à des condamnations.

En 1997 le service a eu l'occasion de saisir à quatre reprises les Parquets de faits susceptibles de constituer des délits qui étaient parvenus à sa connaissance.

II - LES ACTIONS d'INFORMATION, de SENSIBILISATION et de FORMATION.

Fort de quatre années d'expérience dans la connaissance pluridisciplinaire des mécanismes corrupteurs le service s'est lancé en 1997 dans des actions soit de sensibilisation à la problématique de la corruption soit, plus en profondeur, de formation à la lutte anticorruption par la prévention et la détection de celle-ci. C'est ainsi qu'il est intervenu, a initié ou développé des collaborations auprès des administrations suivantes :

2.1 Justice

Le service a participé à deux sessions de formation continue organisées par l'Ecole Nationale de la Magistrature :

- du 24 au 28 novembre 1997 le service était co-directeur de la session sur la Corruption (8 ½ journées). Le Chef du service est intervenu à l'ouverture suivi par quatre membres du service pendant une demi-journée au cours de cette session.
- Le 4 décembre 1997, quatre membres du service sont intervenus pendant une demi-journée lors de la session sur les marchés publics.

Le service a participé à la confection de la documentation remise aux stagiaires et a ultérieurement envoyé son rapport annuel 1996 à chacun des stagiaires au nombre de 74 pour la première session et de 25 pour la seconde.

2.2 Juridictions financières

A la demande de Madame le Procureur Général près la Cour des Comptes, le Chef du service a, le 15 novembre 1997, présenté le service, son organisation, ses missions, ses règles de fonctionnement et son articulation possible avec des juridictions financières à l'ensemble des commissaires du gouvernement près les chambres régionales des comptes réunis à la Cour des Comptes.

2.3 Police

Le service a participé aux formations suivantes :

- formation initiale des fonctionnaires de police nouvellement affectés dans les sections économiques et financières des SRPJ : les 18 février, 13 mars et 27 mars 1997 un membre du service est intervenu chaque jour une demi-journée sur "l'analyse pénale de la corruption", l'autre demi-journée sur "la corruption et les marchés publics" devant 20 stagiaires participant à chacune de ces journées de formation au centre de formation de la police nationale.
- formation continue des fonctionnaires de police des sections économiques et financières des SRPJ : les 21 et 22 mai 1997 puis les 4 et 5 novembre 1997, trois membres du service sont intervenus lors de ces deux sessions de quatre demi-journées chacune devant 25 stagiaires à chaque session ;
- formation des fonctionnaires de police étrangers : un membre du service est intervenu une demi-journée le 20 septembre 1997 sur l'analyse pénale de la corruption et les délits voisins devant 20 stagiaires en formation en France sous l'égide du service de coopération technique international de police (SCTIP).

2.4 Equipement

Le service a présenté son organisation, ses missions, son activité et ses objectifs au Conseil Général des Ponts et Chaussées et à la Mission Interministérielle du Logement Social.

Par la suite, le Ministère de l'Equipement a souhaité que son représentant au SCPC soit associé à deux types d'actions :

- l'une impulsée par la Direction du Personnel et des Services s'intitule "Déontologie appliquée à la commande publique". Elle concernera, à terme, tous les cadres du ministère. La première réunion s'est tenue à Tours les 29 et 30 janvier 1998 : elle a réuni 40 personnes représentant 8 directions départementales ou services régionaux ;
- l'autre est organisée ponctuellement par la Direction des Affaires générales. Elle concerne l'ensemble des personnels d'encadrement d'une direction départementale de l'Equipement (généralement une centaine de personnes). Elle est orientée spécifiquement sur les risques de la commande publique et dure une journée, précédée ou suivie d'une ½ journée sur le même thème avec l'équipe de direction (10 à 20 personnes).

Dans le droit fil des formations concernant l'administration de l'Equipement, doit être notée la parution en janvier 1998 sous le timbre de la direction du personnel et des services de ce ministère d'un ouvrage intitulé "Responsabilité et déontologie, guide de référence pour les chefs de service et l'encadrement" pour l'élaboration duquel les auteurs se sont inspirés d'une typologie des étapes à risques dans les marchés publics et d'une description des dérives afférentes réalisées par le représentant de cette administration au SCPC.

2.5 Trésor

Dans le cadre d'une session de formation en matière pénale organisée par l'Ecole Nationale de la Magistrature au bénéfice des fonctionnaires de l'Agence Judiciaire du Trésor, deux membres du service ont, lors d'une demi-journée le 7 octobre 1997, présenté le service et la problématique de la corruption à vingt fonctionnaires.

2.6 Impôts

A la demande du Directeur Général des Impôts, deux membres du service ont le 21 avril 1997 présenté le service et sa perception de la problématique de la lutte contre la corruption à un comité placé auprès du directeur général.

2.7 Corps Préfectoral

Au cours de l'année 1997, un Préfet de région et l'un de ses sous-préfets ont pris l'initiative de réunir 150 élus de petites communes sur le thème du risque de corruption. Le service a été associé à cette manifestation avec d'autres services locaux (Justice, DGCCRF, services du contrôle de légalité). On ne peut que souligner l'intérêt d'un contact direct entre les élus et les services concourant à la lutte mais aussi à la prévention de la corruption.

*

* *

L'année 1997 marque, on le mesure à cette énumération des actions, sur le plan de la sensibilisation et de la formation à l'action anticorruption, le point de départ significatif d'un engagement du service aux côtés des administrations. Cette volonté, pour un service interministériel comme le SCPC, d'être présent aux côtés des acteurs administratifs distincts traduit sa conviction tant de l'inéluctable complémentarité des actions de chacun que de l'absolue nécessité de conjuguer au pluriel, dans le même sens et sous une seule direction, le verbe <<lutter>> lorsqu'il s'agit de prévenir, détecter et réprimer la corruption.

CONCLUSION

La technicité requise par la lutte contre la corruption ne saurait faire oublier le rôle essentiel de l'opinion publique. D'elle dépend l'image qu'une société se fait des pratiques corruptrices et donc des moyens et méthodes susceptibles d'y faire échec. La façon dont est accueilli, interprété et relayé un propos de spécialistes chargés de prévenir les pratiques frauduleuses traduit l'aptitude du citoyen à remplacer le rejet désabusé et indistinct de la "nébuleuse corruptrice" par un rejet éclairé, circonstancié, ciblé. Colloques, débats et séminaires sur le thème de la corruption ont certes le mérite d'en souligner l'intérêt, mais encore faut-il que celui-ci s'inscrive dans une stratégie d'effort soutenu. Qu'un sujet de réflexion partagé dans bien des forums offre matière à une action, -tel est l'objectif des pages qui précèdent-.