

SERVICE CENTRAL
DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

**Rapport d'activité pour l'année 2001
à Monsieur le Premier Ministre**

**et à Monsieur le Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice**

S.C.P.C.
129, rue de l'Université, 75007 PARIS
Tél. : 01.43.19.81.60 - Télécopie : 01.43.19.81.72
Mél : scpc@justice.gouv.fr

LE SERVICE CENTRAL DE PREVENTION DE LA CORRUPTION

Le **service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.)** est un service à composition interministérielle placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice ; il a été créé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993.

Il est chargé de :

- centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active ou passive et de corruption de directeur ou d'employé d'entreprise privée, de prise illégale d'intérêt, de concussion, de favoritisme et de trafic d'influence ;
- prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies de faits de cette nature ;
- donner des avis sur les mesures susceptibles de prévenir de tels faits, à diverses autorités limitativement énumérées, qui en font la demande. Ce sont **certains élus locaux** (*maires, présidents de conseils régionaux, généraux et de groupements de collectivités territoriales*), **les chefs des juridictions financières** (*cour des comptes, cour de discipline budgétaire et financière, chambres régionales et territoriales des comptes*), **des services administratifs de l'Etat** (*ministres, préfets, trésoriers-payeurs généraux et autres comptables publics, présidents et directeurs des établissements publics de l'Etat*), **de diverses commissions administratives** (*commission des comptes de campagne et des financements politiques, conseil de la concurrence, commission des opérations de bourse, tracfin, mission interministérielle d'enquête sur les marchés*), **des organismes ou services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat** et enfin **les dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.**

Placé auprès du garde des sceaux, ministre de la justice, le S.C.P.C. jouit d'une légitimité reconnue et d'une indépendance affirmée.

Installé dans des locaux fonctionnels hors de la chancellerie, il dispose d'un budget annuel autonome d'environ 350 000 €, dont le chef du service est l'ordonnateur secondaire.

A la date de rédaction de ce rapport, le service est composé de :

- Claude MATHON, *magistrat*, chef du service ;
- Philippe METTOUX, *magistrat*, secrétaire général ;

Les conseillers ou chargés de mission sont :

- Bernard BOUCHEZ, *conseiller de chambre régionale des comptes* ;
- Jean-Pierre BUEB, *chef de service administratif de l'équipement* ;
- Rachel FERRARI, *commissaire principal de la police nationale* ;
- Laurence GIOVACCHINI, *administrateur civil* ;
- Josette HERVET, *chef de service départemental à la D.G.C.C.R.F* ;
- Francis OHLING, *officier de la gendarmerie nationale* ;
- Noël PONS, *inspecteur des impôts*.

Trois autres postes ne sont, pour l'heure, pas encore pourvus. D'autres devront certainement être créés prochainement pour répondre aux missions nouvelles du service.

Le secrétariat est assuré par Véronique ASTRE, Myriam RODRIGUEZ et Christiane MARQUETOUX, la comptabilité par Séverine ROMAGNOLI. Eric CARAMAN est le conducteur automobile du service.

Juin 2002

SOMMAIRE

	Pages
<u>INTRODUCTION</u> : <i>De la corruption</i>	8
<i>Annexe</i>	16
CHAPITRE 1 ^{er} : CORRUPTION ET EXCLUSION	19
I : LA CORRUPTION, FACTEUR D'EXCLUSION INDIVIDUELLE	22
II : LA CORRUPTION, FACTEUR D'EXCLUSION ECONOMIQUE	23
II : LA CORRUPTION, FACTEUR D'EXCLUSION SUR LE PLAN POLITIQUE	24
CHAPITRE II : MONDIALISATION, CORRUPTION et NEBULEUSE CARITATIVE	27
I : LE RISQUE DE VOIR FLUCTUER LES PROCEDURES DE REGULATION AU GRE DES JEUX D'INFLUENCE	30
1. La mondialisation favorise une forme inédite de lobbying	30
2. Les stratégies d'influence, loin d'être épisodiques, scellent de nouvelles alliances avec / entre de nouveaux acteurs	30
3. Entre influence et instrumentalisation, la frontière ne laisse pas d'être poreuse	32
II : LE RISQUE DE FORMES SUBTILES ET PEU DETECTABLES DE BLANCHIMENT SOUS L'INFLUENCE D'ACTEURS ASYMETRIQUES	32
1. La mondialisation favorise l'asymétrie.....	32
2. La mondialisation invite à appréhender le blanchiment d'une double façon.....	34
III : LES ENJEUX DE LA TRACABILITE.....	34
1. Il importe de ne pas confondre dénonciation d'un scandale et détection d'un montage frauduleux.....	34
2. Le risque corrupteur maximal renvoie souvent à une stratégie de la violence indolore, paradoxe qui la rend d'autant plus insidieuse.....	35
3. La notion de gouvernance mériterait d'être examinée à la lumière du lien entre mondialisation et nouveaux acteurs.....	35
4. Il convient moins de multiplier les contrôles que de les optimiser.....	36
5. La traçabilité des flux financiers n'est qu'un aspect d'une stratégie plus globale qui devrait inclure la traçabilité de l'influence.....	36
CHAPITRE III : LES MONTAGES UTILISES POUR FAIRE ECHEC A LA CONVENTION DE L'O.C.D.E. DE 1997	39
I : LE VERSEMENT DE COMMISIONS DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL.....	41
1. L'origine des montages.....	41

	Pages
2. Le principe de fonctionnement des commissions.....	41
3. La législation issue de la convention de l'O.C.D.E.....	42
II : LES NOUVELLES PRATIQUES PERMETTANT DE VERSER LES COMMISSIONS.....	44
1. Les sociétés filiales.....	44
2. Le fournisseur étranger.....	46
3. Le rôle des banques.....	47
4. Les cautions.....	48
5. Les comptes d'assurances.....	48
6. Le contrôle du versement en N-1 ou en N+1 est-il possible ?.....	49
7. Le délit d'initié.....	49
8. Les aides personnalisées.....	50
9. Les frais généraux.....	51
10. Les associations et les fondations.....	51
11. Les frais d'avocats et de conseils.....	53
12. Le rachat des dettes.....	53
13. Les aides liées et les aides déliées.....	53
CHAPITRE IV : SECURITE PRIVEE : EMERGENCE D'UN CERCLE VERTUEUX ?.....	58
I : GENERALITE SUR LE SECTEUR.....	60
II : SITUATIONS A RISQUES LIEES AUX CONDITIONS DE CREATION DES ENTREPRISES.....	63
1. Les agréments.....	63
2. Le "pantouflage".....	63
III : SITUATIONS A RISQUES LIEES A L'ACTIVITE.....	64
1. Les manquements au secret professionnel.....	65
2. Les situations liées aux entreprises.....	66
3. Les situations liées au personnel.....	67
4. Le rôle joué par les conventions collectives.....	68
IV : SITUATIONS A RISQUES LIEES AUX DIVERS PARTENERIATS.....	68
1. Les partenaires administratifs.....	68
2. Les partenaires privés.....	70
V : PROPOSITIONS POUR PREVENIR LES RISQUES : COORDONNER ET MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES.....	70
CHAPITRE V : LES RISQUES DE DERIVE DANS LE SECTEUR DU NETTOYAGE.....	75
I : IDENTIFIER LE RISQUE.....	77
1. Le risque dans l'appel d'offres.....	80
2. Le risque dans l'exécution du contrat.....	81
II : QUELQUES MONTAGES.....	83
1. Les montages utilisant des travailleurs non déclarés.....	83
2. Les montages utilisant des contrats de formation.....	84
III : POUR QUELS AVANTAGES ?.....	86
1. Dans les sociétés.....	86

	Pages
2. Chez les particuliers.....	88
IV : LES CONTROLES A DEVELOPPER.....	88
Où chercher les dérives ?.....	89
CHAPITRE VI : FLASH SUR LES CONSEQUENCES DE "L'AFFAIRE ENRON"	90
I. LA DEFINITION DU CONFLIT D'INTERETS.....	91
II. LES ACTEURS DU CONFLIT D'INTERETS.....	92
1. Les artifices comptables et leurs acteurs.....	92
2. Le vecteur média.....	92
3. Les analystes financiers.....	93
4. Les auditeurs et conseils externes.....	93
5. Le problème des "stocks options".....	94
6. Les liens avec le financement politique : le "soft money".....	94
7. Le vecteur humain : " <i>suivant que vous serez puissant ou misérable</i> ".....	95
CHAPITRE VII : FICHE PRATIQUE : la prise illégale d'intérêts	97
CHAPITRE VIII : BILAN D'ACTIVITE (octobre 2000 – décembre 2001)	101
I : TRAITEMENT DES DOSSIERS.....	102
1. Statistiques.....	102
2. Commentaires.....	105
II : SENSIBILISATION ET FORMATION A LA PREVENTION ET A LA DETECTION DE LA CORRUPTION.....	106
1. Autres départements ministériels et services de l'Etat.....	106
2. Entreprises publiques.....	106
3. Entreprises privées.....	107
4. Collectivités locales ou territoriales.....	108
5. Corps de contrôle.....	108
6. Instances européennes.....	108
7. Autres.....	108
III : RELATIONS INTERNATIONALES.....	109
1. Organisation des Nations Unies (O.N.U.).....	109
2. Conseil de l'Europe.....	109
3. Union Européenne (U.E.).....	109
4. Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.)	110
5. Echanges bilatéraux du service.....	110
IV : RELATIONS AVEC LES UNIVERSITES ET LES GRANDES ECOLES.....	110
<u>CONCLUSION</u>	112
ANNEXES	118

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

L'analyse des pratiques qui touchent les secteurs économiques dont il est fait mention dans ce rapport, est basée sur des faits réels. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les dérives décrites ont été constatées en même temps, sur la même opération, ni même qu'elles se produisent habituellement.

Le S.C.P.C. est un organisme de prévention. Or, pour pouvoir prévenir, il faut connaître les risques. Le présent rapport doit être lu comme un inventaire –malheureusement non exhaustif- des risques connus.

L'objectif n'est donc pas de jeter le discrédit sur des secteurs plus ou moins importants de l'activité économique du pays mais, au contraire, d'informer aussi bien les acteurs que les contrôleurs, des risques spécifiques afin qu'ils puissent, pour ce qui les concerne, mettre en place des mesures susceptibles de les réduire.

INTRODUCTION

DE LA CORRUPTION

La corruption a toujours été un véritable moyen de gouverner ou de conserver le pouvoir et les privilèges. C'est, en effet, un phénomène ancien et évolutif : ce qui était corruption à une époque peut ne plus l'être à une autre et réciproquement. C'est un phénomène de société qui bénéficie, comme chacun peut s'en rendre compte, d'un traitement prioritaire par tous les médias et pourtant on ne dispose d'aucune donnée objective sur son ampleur réelle. Cela étant, les rares estimations chiffrées du phénomène montrent que son influence est considérable. Il est alors difficile de comprendre que les responsables, les acteurs du pacte corrupteur, puissent bénéficier de la part de leurs victimes, que sont les citoyens, d'une sorte de pardon ou d'absolution, si l'on ne se rappelle pas que les électeurs sont indulgents avec leurs hommes politiques et les décideurs en général, parce que ceux-ci sont le reflet de la société et qu'ils ne s'écartent pas des normes culturelles en vigueur.

I. - UN PHENOMENE AUX MULTIPLES FACETTES

1. UNE « ACTIVITE » ANCIENNE

Le phénomène de la corruption est apparu dès la plus haute Antiquité¹ et il a toujours été considéré comme l'une des plus répandues et l'une des pires formes de comportement qui pervertit l'administration des affaires publiques lorsqu'elle est le fait d'agents publics ou des élus. C'est ce qu'affirme Cicéron quand il écrit, dans "Plaisir et Vérité" : *« il y a des hommes à qui tout sens de la mesure est inconnu : argent, honneur, pouvoirs, plaisirs sensuels, plaisir de gueule, plaisirs de toutes sortes enfin ; il n'ont jamais assez de rien. Leur malhonnête butin, loin de diminuer leur avidité, l'excite plutôt : hommes irrécupérables à enfermer plutôt qu'à former. »*

¹ On en connaît, notamment, des exemples dans la Bible et en Egypte, à l'époque de Ramsès II.

En France, l'un des premiers textes officiels dans lequel il est expressément fait référence à la lutte contre la corruption est l'ordonnance sur la réforme du royaume prise par Philippe le Bel, du 23 mars 1302. Il y indique clairement à ses baillis, sénéchaux et prévôts les règles à respecter pour que leurs décisions ne puissent être entachées d'irrégularités ou de favoritisme. Ce texte², dont on en trouvera quelques extraits en annexe (*cf. infra page 17*), est toujours d'actualité et ses dispositions pourraient sans difficultés être inscrites dans nos codes.

En Europe, c'est l'adoption du Code Napoléon en 1810, qui a mis définitivement en place les lourdes peines visant à lutter contre la corruption, qu'il s'agisse d'actes n'interférant pas avec les devoirs de la charge d'un individu ou d'actes interférant avec ces devoirs.

Plus récemment, la prise de conscience et l'intérêt de plus en plus marqué pour ces questions ont suscité, un peu partout, des réactions nationales et internationales : le Conseil de l'Europe a élaboré un programme d'action pour lutter contre la corruption, l'Organisation pour la coopération et le développement économique (O.C.D.E.) tente, grâce à une convention, d'éliminer la corruption dans les transactions commerciales internationales, l'Union Européenne (U.E.) a mis au point une législation destinée à protéger ses intérêts fondamentaux, l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.) travaille à l'élaboration d'une convention contre la corruption.

2. UNE DEFINITION A « GEOMETRIE VARIABLE »

Il faut noter que la nature même de la corruption a évolué et qu'elle est encore en train d'évoluer. Jadis, seule importait la corruption émanant d'agents de la fonction publique (membres de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire). De même, l'évolution des mœurs a modifié la sensibilité de l'opinion publique à l'égard de la corruption. C'est ainsi que des pratiques, considérées en certaines époques comme des manifestations de la corruption, ont pu être jugées, en d'autres temps, comme parfaitement licites et même recommandées, tels les " épices " et les " pots-de-vin ³" qui, sous l'Ancien Régime, étaient offerts aux magistrats pour faire avancer les affaires et qui sont aujourd'hui parfaitement prohibés. Au cours des cents dernières années, la corruption en est venue à englober des comportements relevant de la sphère purement privée. Le délit d'initié, qui est, dans certains pays du moins, considéré comme une forme de corruption, en est un exemple typique. Choisir sa conduite en fonction d'informations confidentielles communiquées par un dirigeant d'entreprise sur le cours boursier des actions de cette société constitue, de nos jours, un acte passible de sanctions pénales. En effet, le type d'information obtenu est réputé entraîner une distorsion grave et inévitabile du marché.

La corruption ressemble à un prisme aux multiples facettes, que l'on peut regarder sous divers angles. On peut l'appréhender comme un phénomène social ou sous l'angle des sciences politiques, de la théorie économique et organisationnelle, ou du point de vue du droit pénal et du droit civil. Une approche trop restrictive risquerait de ne faire apparaître qu'une facette du prisme. A l'inverse, une définition trop large conduirait à englober sous le qualificatif de corruption, des infractions générales commises dans l'exercice d'une activité professionnelle : vol, malversation, fraude et autres actes préjudiciables à l'employeur. Or il n'y a rien de tel dans la corruption. La corruption relève non du chapardage, mais de l'abus de pouvoir ou de l'absence de probité dans le processus de la prise de décision. De surcroît, la corruption, tout comme le crime organisé, est l'expression d'une même attitude vis-à-vis de la morale, de l'éthique et de la fonction publique. C'est ce qui explique, pour beaucoup, la multiplicité de ses formes et la diversité du vocabulaire employé pour la décrire : commission occulte, pot-de-vin, cadeau, ristourne, caisse noire, pratique commerciale déloyale, mesure d'accompagnement, facilitation, etc...

² Cité en annexe 9 (pages 199 à 202) de l'ouvrage « Responsabilité et Déontologie - guide de référence pour les chefs de services et l'encadrement » publié en 1998 par la direction du personnel et des services du ministère de l'équipement, des transports et du logement (éditeur : Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées).

³ Voir, notamment, le point 42 du texte susmentionné de Philippe le Bel.

En outre, même s'il est vrai que la corruption a toujours eu des accointances avec le monde du crime, il ne faut pas assimiler automatiquement corruption et corruption criminelle. Le concept de corruption est plus large que la notion de corruption criminelle ou de crime organisé. Cette distinction a son importance, tout simplement parce qu'il serait impossible d'arrêter une stratégie globale et exhaustive de lutte contre la corruption si ces mesures se limitaient aux seules activités criminelles. En effet, un système et une pratique corrompus, mais non criminels, pourraient ne pas être considérés comme des infractions sur le plan du droit, ce qui n'enlèverait rien à leur caractère pervers, mais interdirait seulement de les faire sanctionner par la justice pour y mettre un terme car, aussi longtemps qu'un acte n'est pas considéré comme une infraction, la justice ne peut pas le sanctionner.

3. UN PROBLEME DE SOCIETE

La corruption peut être considérée comme un phénomène de société et l'on parlera alors de la corruption systématique des systèmes juridiques, de la gestion économique, de la fourniture des services publics et de la prise des décisions politiques. Pareille corruption aura pour effet de pervertir dangereusement les motivations, d'ébranler la soumission volontaire à des règles, de dissuader les investisseurs, et de rendre la démocratie inefficace. Ses répercussions sont aussi bien économiques que politiques et sociales, puisque la redistribution des richesses se fait au profit des nantis et des privilégiés. Lorsque la corruption sape le droit de propriété, le principe de l'Etat de droit et les encouragements à l'investissement, elle compromet le développement économique et politique.

Lorsque l'on soudoie un agent de la fonction publique, ce n'est pas de la corruption de l'intégrité de cet agent que se préoccupe avant tout le droit, mais bien de la corruption du système de gouvernement et de gestion des affaires publiques. Dans de nombreux pays, en effet, il y a, au regard du droit, une différence entre le fait de promettre une prime importante à un homme d'affaires indépendant pour qu'il mène à bien une transaction, et le fait de remettre cette même prime à l'agent d'une administration au motif qu'il s'est bien acquitté de son travail. Dans le second cas, on ne parle plus de prime, mais de "pot-de-vin". Ce qui importe sur le plan du droit dans les deux situations précitées, ce n'est pas la libéralité de l'auteur du don, ni l'enrichissement (ou tout autre profit) de l'agent, mais le fait qu'un agent employé par une administration est censé accomplir correctement sa tâche sans qu'il faille lui offrir une rémunération supplémentaire. Le versement de sommes indues, parfois effectué de manière occulte, est jugé ici en soi comme une réelle menace pour le système, d'où son interdiction au titre du délit de corruption d'agent de la fonction publique.

La corruption, quelle que soit sa forme et à quelque niveau qu'elle intervienne, affaiblit gravement les valeurs fondamentales d'une société. Elle anéantit, ainsi, la bonne foi indispensable au fonctionnement correct des institutions gouvernementales, politiques et commerciales. En outre, la corruption débouche sur l'arbitraire et l'incertain ; elle revient à nier foncièrement et à mépriser la primauté du droit. Lutter contre la corruption est donc un problème d'actualité que gouvernements et parlements se doivent de prendre au sérieux. Et ce, d'autant plus que chaque type de corruption conduit à créer des inégalités entre des citoyens, en principe égaux, et qu'elle interdit, notamment aux pauvres et à ceux qui sont honnêtes, de faire valoir leurs droits légitimes et qu'elle est ainsi responsable de certaines formes d'exclusion (*cf. chapitre 1^{er} du présent rapport*).

[Retour sommaire](#)

4. UNE ATTITUDE BANALISEE ?

Compte tenu de l'engouement (réel ou supposé ?) du public pour la révélation des affaires, les faits découverts bénéficient de la part des organes d'information d'un traitement de faveur : préférence de la presse qui est d'ailleurs, bien souvent, le contraire de ce que l'on pourrait qualifier de traitement « fouillé ». Ils sont mis en exergue, servent à réaliser des enquêtes, suscitent des discussions, voire des polémiques. A cet égard, aux yeux des médias de plusieurs pays, c'est l'année 1993 qui aura été, en Europe, celle où la corruption n'a cessé de faire les grands titres, au point de tourner parfois à l'obsession. L'opération "*mani pulite*" en Italie, le contrat de vente d'hélicoptères par la société "*Agusta*" en Belgique, les députés britanniques soupçonnés d'avoir accepté de l'argent pour poser des questions au parlement, les accusations de corruption en Espagne, les dessous du contrat pour la distribution d'eau à Grenoble, sont autant de témoignages de cette invasion de la corruption dans les médias. Notons d'ailleurs que le fait que la corruption soit un phénomène largement évoqué dans certains pays et totalement passé sous silence dans d'autres, ne signifie aucunement qu'elle n'y existe pas. Elle peut effectivement y être inexistante (ce qui paraît plutôt relever d'un vœu pieux), mais surtout y être à ce point efficace et organisée qu'elle n'éveille aucun soupçon, ou être tellement entrée dans les mœurs que l'on n'y prête même plus attention. Aucun système de gouvernement ou d'administration ne paraît aujourd'hui être à l'abri de la corruption exercée par ceux que l'abus de pouvoir attire.

Le traitement de faveur dont jouit le phénomène de la corruption - qui est tout de même inégal selon les médias - attire l'attention sur le comportement délictueux de quelques uns et contribue à déconsidérer toute une profession, toute une catégorie socio-professionnelle, toute une classe sociale. En effet, comme seuls ces comportements malhonnêtes font l'objet d'une information et que plus personne ne parle aujourd'hui, de devoir, de morale ou d'honnêteté, le comportement qui est dénoncé vient à être considéré comme normal et habituel pour toutes les personnes du groupe mis en cause. L'exception devient la règle. L'opprobre est jeté successivement sur l'un, puis sur l'autre et, finalement, toute la société est atteinte. Il y a des corrompus, il y a des corrupteurs ; il y a des responsables, mais il n'y a plus de coupables puisque c'est la Société qui est la cause de ce comportement, dont on ne peut plus dire qu'il s'agit d'une dérive tant il est parfois considéré comme normal.

Il existe d'ailleurs des nuances dans cette appréciation puisque certains groupes ont, plus facilement que d'autres, le droit de se livrer à la corruption. Ainsi, mieux vaut être corrompu que corrupteur, mieux vaut être élu qu'entrepreneur. Tout se passe donc comme s'il valait mieux succomber à une tentation trop forte que d'être le tentateur. Or, les choses ne sont pas aussi simples, car bien souvent c'est le corrompu qui est l'initiateur du pacte, l'entrepreneur étant réduit au rôle de victime d'une forme particulière de racket. Une victime qui ne se plaint pas d'ailleurs puisqu'elle a, en quelque sorte, profité de ce pacte, ne serait-ce qu'en obtenant un contrat. Les véritables victimes sont ailleurs. Souvent, elles ne savent même pas qu'elles le sont. Elles se trouvent parmi ceux qui subissent et qui se retrouvent, d'une manière ou d'une autre exclus : exclus des bénéficiaires du pacte, exclus de l'attribution d'un contrat, condamnés à payer très cher des biens, des services ou des fournitures auxquelles ils pourraient prétendre pour moins cher, si ce n'est gratuitement.

5. UNE ABSENCE TOTALE DE DONNEES OBJECTIVES

Peut-on mesurer l'ampleur de la corruption ? Il semble que non. Ainsi, dire qu'elle augmente ou qu'elle diminue relève de la " profession de foi " ou de la voyance, car cette information n'est fondée sur aucune donnée chiffrée qui permettrait d'aider à la faire partager. En effet, la corruption étant, par définition, cachée, dissimulée, souterraine, dire à un instant donné qu'elle augmente ou qu'elle diminue par rapport à une période antérieure, relève plus de la croyance que de l'analyse de données objectives, puisque celles-ci n'existent pas. On ne peut même pas dire que la multiplication des " révélations " ou des " affaires " soumises à la justice indique une tendance puisqu'on peut l'analyser aussi bien comme un signe de l'augmentation du phénomène, que comme un témoignage de l'efficacité de la lutte contre les

corrupteurs et les corrompus. Cette absence totale de données objectives est fondamentale, quoi que puissent prétendre aussi bien les hommes politiques, que les entrepreneurs, ou les journalistes.

Ce préalable étant posé, on peut cependant tenter de mesurer le phénomène en utilisant des moyens indirects, des estimations pour certains secteurs d'activité économique, des enquêtes d'opinions auprès des acteurs obligés : les chefs d'entreprise. C'est ce que fait une organisation non gouvernementale comme "*Transparency International*" (T.I.). Les résultats des enquêtes d'opinions réalisées auprès des entrepreneurs ayant travaillé ou souhaitant travailler dans certains pays, sont traduits sous la forme d'un classement des pays enquêtés, les uns par rapport aux autres. Ils retiennent l'attention, même si tous les pays du monde ne sont pas mentionnés, car ils démontrent l'universalité du phénomène. Par ailleurs, outre le classement, une donnée intéressante figure dans les renseignements fournis : l'indice de variation des opinions des personnes interrogées. Plus cet indice est grand, plus les opinions sont divergentes, donc sujettes à caution, plus il est petit, plus les commentaires sont unanimes, donc fiables. Cela étant, le nombre particulièrement faible de personnes sollicitées dans chaque pays⁴ et l'absence de toute information sur le système de sélection des personnes interrogées (donc de toute information sur leur représentativité) font que cette liste ne possède pas les caractéristiques techniques propres aux enquêtes et que ses résultats n'ont donc pas de valeur statistique. Or, à partir de ces résultats, des classements sont effectués entre les pays enquêtés, un « *indice de perception* » diffusé largement jette l'opprobre sur certains Etats ; d'autres sont montrés comme modèles alors qu'il n'existe aucune donnée objective qui permette de le faire. Quoi qu'il en soit, il est tentant de vérifier si des corrélations existent entre cet "indice" et d'autres données obtenues, elles, de manière plus scientifique.

Il n'existe aucune corrélation entre accroissement du produit national brut (P.N.B.) et corruption. En revanche, la corrélation est importante avec l'index de développement humain mis au point par les Nations Unies qui combine : espérance de vie, niveau d'instruction et P.N.B. réel par habitant. Il en est de même, sauf pour Singapour, avec l'indice des droits politiques et des libertés civiles qui est mesuré depuis de nombreuses années par "La Maison de la Liberté" à New-York (qui classe les pays de 1 à 7). En revanche, la comparaison avec l'indice de compétitivité calculé par l'Institut pour le développement du management à Lausanne, montre que la compétitivité n'est pas meilleure dans les pays où sévit la corruption. Enfin, on a trouvé une corrélation intéressante entre la liberté de la presse -mesurée en nombre de journaux pour 100 habitants- et la corruption : moins la presse est présente dans un pays, plus il y a de corruption.

6. DES CHIFFRES QUI FONT PEUR

S'agissant de la mesure du phénomène en terme de valeur, on ne peut la rechercher que dans un cadre macro-économique. D'après une étude, déjà ancienne, de la direction générale des services extérieurs (D.G.S.E.), publiée dans le journal "Le Monde" du 17 mars 1995, les commissions officielles payées par les entreprises françaises se seraient élevées, au début des années 90, à 10 milliards de francs par an (1,5 milliard d'€). Les services fiscaux allemands évaluaient au même montant les pots-de-vin payés par l'Allemagne, notamment pour compenser la surévaluation du Deutsche Mark. Dans certains secteurs d'activités économiques, on possède des fourchettes de prix grâce à des enquêtes - souvent fiscales - auprès des entreprises. Pour le bâtiment et les travaux publics (B.T.P.), par exemple, la corruption représenterait de 3 à 5% du montant des marchés publics en Europe, mais de 10 à 20 % dans certains pays étrangers. Dans le secteur de la santé, dans un rapport de 1992, la caisse nationale d'assurance maladie (C.N.A.M) soulignait que les dépenses de santé en France étaient, par habitant et par an, de 20% supérieures à celles de pays ayant un niveau de soin comparable : le surcoût, dans lequel la part de la corruption n'a pas été estimé, était alors évalué, pour la seule année 1992, à 100 milliards de francs (15 milliards d'€) : montant comparable au déficit cumulé de la sécurité sociale à cette date.

⁴ Ce nombre varie, suivant les pays, entre trois et douze. Il serait aujourd'hui de huit pour la France, contre six dans les enquêtes précédentes.

Enfin, certaines activités illégales (telles que les trafics en tous genres) ou illicites (telles que le "travail au noir") largement dépendantes de la corruption sont estimées par le gouvernement français à des pertes de recettes annuelles de 100 à 120 milliards de francs (15 à 18 milliards d'€). Ici encore, la corruption n'explique pas tout, mais elle est responsable d'une part non négligeable de la dérive constatée. En effet, s'il y a "travail au noir", il y a concurrence illicite par rapport aux entreprises ayant pignon sur rue, ce qui induit plusieurs phénomènes :

- la disparition de parts de marchés pour les entreprises déclarées, parfois leur fermeture et une augmentation du chômage ;
- la perte, pour l'Etat, de taxes qui pourraient être utilisées pour résorber le chômage ;
- l'augmentation de la pression fiscale sur ceux qui paient...

Autre remarque sur le coût de la corruption : c'est en effet toujours le citoyen, l'usager ou le client qui paie. Quand un marché est obtenu par la corruption, son prix de revient final est toujours supérieur au prix de revient réel, car le salaire de la corruption est intégré dans les charges. Il y est intégré avec majoration, puisqu'il faut aussi rémunérer les intermédiaires qui procéderont aux diverses fraudes destinées à camoufler le détournement des fonds publics qui alimentent la caisse noire à partir de laquelle le corrompu est payé. En fin de compte, les travaux, les fournitures et les services sont payés à un prix plus élevé que le prix normal du marché. Avec la même somme, la collectivité ou le service public fait moins de choses. Chacun paie, sans s'en rendre compte, un peu plus cher un service qui ne le vaut pas ou paie un peu plus d'impôt. Il dispose de moins d'argent et se trouve de plus en plus en situation d'exclusion pour ce qui concerne l'accès à des biens qui lui sont indispensables, parfois pour vivre (un logement, par exemple).

Dernière remarque sur le prix de la corruption : son coût réel dépasse très largement les bénéfices individuels. Cette observation paraît essentielle. Ainsi, le fait de construire à un emplacement inapproprié un équipement destiné à un usage général, parce que le choix de l'emplacement a été lié à la corruption du décideur, implique que la collectivité va payer plus cher pour le terrain, plus cher aussi pour l'équipement construit et va aussi payer le fait que cet équipement sera, dans le meilleur des cas, sous-employé. S'il s'avère, en outre, que l'équipement était inutile ou inutilisable, le coût de la corruption ne représentera pas seulement 10 à 30% du montant total de l'investissement, mais 100% de cette somme. Sans chercher très loin, chacun peut trouver des exemples correspondant à cette situation, qui n'est pas l'apanage des pays les moins développés.

II. - LES REMEDES POSSIBLES

Bien évidemment, il ne nous paraît pas possible de mettre en place "la" mesure qui permettrait de supprimer la corruption, fléau de la société depuis si longtemps. En revanche, il faut, au moins, tenter d'en atténuer les conséquences. Mesurer les risques et présenter des mesures susceptibles de les réduire est la mission confiée au service central de prévention de la corruption par le législateur ; c'est la raison pour laquelle quelques prescriptions sont proposées ci-après.

[Retour sommaire](#)

Sur un plan politique

La corruption semble n'exister encore que pour deux raisons principales : la volonté de certains élus de conserver leur pouvoir à tout prix et des besoins financiers (notamment pour les campagnes électorales) qui n'ont jamais été aussi importants. Les lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ont certes sensiblement amélioré la situation, mais elles n'ont pas réglé définitivement la question. La recommandation qui va être adoptée par le Conseil de l'Europe au second semestre 2002 ne devrait pas non plus permettre d'aboutir à un résultat définitif. La décentralisation a, en effet, donné aux élus des pouvoirs considérables, sans mettre en place des moyens de contrôle adéquats et sans leur donner des conseils sur l'utilisation de leurs pouvoirs. Ce sont ces contrôles et ces conseils qu'il conviendrait de développer.

Sur le plan économique

Il conviendrait de veiller à ce que le coût de la corruption soit tel, que sa rentabilité soit particulièrement faible pour l'entreprise. Ainsi, même en cas de difficultés économiques graves, les entreprises ne devraient pas pouvoir trouver intérêt à obtenir des marchés par la corruption. Cette condition doit être remplie quel que soit l'initiateur du pacte corrupteur : entreprise ou décideur. Même si elles sont victimes de racket de la part des décideurs, les entreprises convaincues de participer à un pacte de corruption devraient être exclues de toute procédure de marché public pendant une durée à déterminer, mais surtout dissuasive. Il semble que de telles mesures seraient susceptibles de convaincre les entrepreneurs de ne plus succomber aux prières, sollicitations ou ordres des décideurs.

Sur un plan juridique

Il faudrait pouvoir se doter d'une législation qui encourage les témoins et les participants aux pactes corrupteurs à les dénoncer. Aujourd'hui, si l'un des acteurs d'un pacte corrupteur vient à en dénoncer l'existence, en France, cela ne lui vaut aucune gratitude de la part du juge. Bien au contraire, puisqu'il est mis en cause pour une infraction, la corruption, condamnée plus sévèrement que les délits auxquels il aurait pu l'être s'il n'avait rien dit : fraude, détournement de fonds publics, abus de biens sociaux... Il conviendrait qu'il puisse, au moins, bénéficier systématiquement d'une peine réduite. A l'inverse, il n'a aucun intérêt à dénoncer un pacte dans lequel il est complice et/ou victime; le pacte reste caché, sa découverte parfaitement aléatoire et sa preuve quasi impossible.

Le service central de prévention de la corruption a pu, à de nombreuses occasions, montrer sa capacité à découvrir des mécanismes corrupteurs sophistiqués et à transmettre à la justice des informations qui ont permis de sanctionner des délinquants, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Mais, le S.C.P.C. qui ne dispose d'aucun moyen d'enquête propre, reste tributaire de la qualité des renseignements qui lui sont communiqués. Or, ces informations, que le S.C.P.C. peut être amené à communiquer aux autorités judiciaires, se doivent d'être irréprochables et parfaitement objectives. La seule garantie qu'il peut apporter, aujourd'hui, à ses informateurs est, certes, capitale puisqu'il s'agit de la protection de leur anonymat. Mais elle reste insuffisante. Le S.C.P.C. devrait pouvoir disposer, au moins, du droit de communication de pièces et sans doute, en outre, de celui de conduire des enquêtes administratives. Ces deux possibilités nouvelles devraient lui permettre de garantir l'objectivité des informations qu'il transmet aux magistrats et d'éviter que l'on puisse, comme on a déjà tenté de le faire, se servir d'un informateur pour l'instrumentaliser.

[Retour sommaire](#)

Sur le plan de la morale

Enfin, il conviendrait surtout que la morale et la justice se rapprochent en condamnant plus sévèrement le corrompu que le corrupteur. Le corrompu, qui accepte de monnayer son action ou son abstention est, sur un plan moral, le seul coupable, car il peut toujours décider de ne pas se faire payer pour agir ou ne pas agir. Il décide en dernier ressort et n'est donc pas, comme on tente souvent de le présenter, un homme qui a succombé à une tentation trop forte ou qui s'est sacrifié pour apporter de l'argent à son parti politique. Décidant en dernier ressort, il est moralement le principal coupable. Or, aujourd'hui, ce sont les entrepreneurs qui sont le plus souvent condamnés par la justice. En effet, ce sont eux qui créent et alimentent les caisses noires grâce à des fraudes diverses, que les magistrats découvrent de plus en plus souvent. Ayant été à l'origine du mouvement de lutte contre la corruption qu'ils trouvaient trop onéreuse, les entrepreneurs sont aujourd'hui les victimes du succès des efforts entrepris pour vaincre ce fléau. Il faut que leur propre code d'éthique leur interdise de se livrer à la corruption, car c'est le seul moyen, pour eux de garantir l'équité de leurs transactions et la saine concurrence.

Ces mesures et ces propositions en faveur de la lutte contre la corruption ne visent en fait qu'un seul objectif : réduire les conséquences, pour le citoyen, de la corruption de ses élites politiques ou économiques.

[Retour sommaire](#)

ANNEXE

ORDONNANCE SUR LA REFORME DU ROYAUME

PRISE PAR PHILIPPE LE BEL LE 23 MARS 1302

Paris, lundi après la mi-carême, 1302

1. L'intention du Roi est que les églises, les monastères, les prélats et toutes les personnes ecclésiastiques soient sous sa protection royale, (...).
2. Les églises jouiront des libertés, des franchises et des immunités qu'elles avaient sous le règne de Saint Louis, aïeul du Roi. Et défenses sont faites aux officiers royaux de les y troubler, ainsi que dans l'exercice de leur juridiction spirituelle, ou temporelle.
3. S'il y avait ordre de la part du Roi de saisir, ou de confisquer les biens des églises, ou des personnels ecclésiastiques, le bailli auquel un tel ordre sera adressé ne les mettra à exécution, qu'après s'être informé si ce qui a été mandé au Roi est véritable, ou à moins que la cause exprimée dans le mandement ne soit notoire.
4. Cette disposition d'ordonnance aura son exécution dans les terres des ducs, des comtes et des barons. Et le Roi enverra des personnes sages et habiles dans les sénéchaussées et les bailliages du royaume pour s'informer des anciennes coutumes, et pour savoir comment on les pratiquait du temps de Saint Louis, afin de rétablir les bonnes, et supprimer les mauvaises.
5. Si le Roi ordonnait de saisir les biens de quelque prélat ou d'autre personne ecclésiastique, on ne pourra, en exécution du premier mandement, mettre leurs meubles en main du Roi, ni découvrir, ou détruire leurs maisons, et l'on ne saisira de leurs biens que jusqu'à concurrence de l'amende qu'ils devront.
11. Les gardiens des régales, qui ont été commis au temps passé, seront condamnés sommairement à payer tous les dommages qu'ils ont faits et seront punis selon la qualité du délit.
12. Les arrêts rendus par la Cour seront exécutés sans appel et, s'il y a quelque ambiguïté ou erreur, la correction en appartiendra au Roi ou à la Cour (...).
13. Les enquêtes portées en la Cour seront au moins expédiées et jugées dans deux années.
16. Les sénéchaux et les baillis ne pourront être du Conseil du Roi, tant qu'ils seront sénéchaux et baillis ; et s'ils ont été du Conseil auparavant, ils s'abstiendront d'y aller, tant que leur office durera.
17. Aucun conseiller du Roi ne pourra recevoir pension d'aucune personne ecclésiastique et séculière, ni d'aucune ville ou communauté (...).
18. Nul sénéchal, ni bailli ne pourra avoir pour prévôt, lieutenant ou juge, aucun qui lui soit parent, ou avec qui il ait affinité, ou en liaison par la nourriture, de crainte qu'ils soient hors d'état de rendre des jugements justes dans les appellations interjetées de ces sortes de personnes.

23. Les prévôtés n'exigeront rien de leurs justiciables, et quand même leurs justiciables leur offriraient quelque chose, ils ne pourront la prendre. Ils ne vexeront pas les églises, sous le prétexte de subventions et d'aides ; il n'exigeront pas des personnes d'église des repas et des gîtes, et ne traiteront pas avec elles de leurs amendes.
27. Aucun ne sera sénéchal, bailli, prévôt, juge ou viguier, dans le lieu de sa naissance.
28. Les sergents ne feront aucun ajournement, que par l'ordre des sénéchaux et des baillis, etc. Et si le prévôt faisait faire quelque ajournement, injuste ou faux, il en dédommagerait la partie.
30. Les sergents royaux ne pourront demeurer dans les terres où les prélats et les barons ont toute justice, à moins qu'ils n'y soient nés ou mariés et, dans ces deux cas, ils n'y pourront faire aucune fonction de leurs offices, même en cas de ressort.
31. Les sergents qui demeureront en ces deux cas dans les terres des seigneurs seront soumis à leur juridiction, tant spirituelle que temporelle, excepté en ce qui concernera la fonction de leurs offices.
34. Les sergents à cheval ne prendront que trois sous par jour, et les sergents à pied dix-huit deniers de monnaie courante, quand ils sortiront des villes, quelques ajournements qu'ils fassent pour différentes affaires et pour des personnes différentes. Et où la Coutume sera de donner moins, elle sera suivie.
35. S'il y a contestation pour des terres, et si les officiers du Roi les saisissent et en accordent la possession à l'une des parties, les fruits intermédiaires lui en seront restitués.
37. Les notaires auront de salaire, pour trois lignes, un denier, depuis quatre lignes jusque à six deux deniers de monnaie courante, et si leurs écritures excèdent six lignes, ils n'auront qu'un denier pour trois lignes, etc.
38. Les sénéchaux, les baillis, les viguiers, etc. jureront qu'ils feront justice aux grands et aux petits, et à toutes personnes de quelque condition qu'elles soient, sans acceptation.
39. Qu'ils conserveront les droits du Roi, sans faire préjudice à personne.
40. Qu'ils ne recevront or, ni argent, ni aucun autre don quel qu'il soit, si ce n'est de choses à manger ou à boire.
41. Qu'ils ne souffriront pas que l'on fasse aucun présent à leurs femmes, leurs enfants, leurs frères, leurs neveux, leurs nièces, ni qu'on leur donne aucun bénéfice.
42. S'ils reçoivent du vin en présent, ce ne sera qu'en barils ou bouteilles.
43. Ils ne pourront rien recevoir à titre de prêt des personnes de leurs bailliages, ni de ceux qui auront ou seront sur le point d'avoir des causes devant eux.
44. Ils jureront qu'ils ne feront aucun présent à ceux qui seront du Conseil du Roi, à leurs femmes ni à leurs enfants (...).
45. Qu'ils n'auront pas de part dans les ventes des bailliages, des prévôtés, des revenus du Roi, ni dans les monnaies.

46. Qu'ils ne soutiendront pas les fautes, les injures, les exactions, les usures et les vices des officiers qui leur seront soumis, mais qu'ils les puniront.
47. Les prévôts, les viguiers, les baillis et les officiers qui leur seront soumis jureront qu'ils ne donneront rien à leurs supérieurs, à leurs femmes, leurs enfants, leurs domestiques, leurs parents, leurs amis, ni qu'ils ne seront pas à leur service.
48. Les sénéchaux et les baillis jureront qu'ils ne recevront des baillis inférieurs, des vicomtes, etc., aucun gîtes, ni aucun repas (...).
49. Qu'ils ne recevront aucun présent des personnes religieuses qui seront domiciliées dans le lieu de leur administration, pas même des choses à boire ou à manger, si ce n'est des personnes riches, et une fois ou deux l'année, au plus.
50. Qu'ils ne feront aucune acquisition d'immeubles dans leurs bailliages, tant que leur office durera.
51. Qu'ils ne contracteront pas mariage dans le lieu de leur administration, et qu'ils ne permettront pas que leurs enfants, leurs sœurs, leurs nièces, leurs neveux, etc. s'y marient.
52. Qu'ils ne mettront ou ne tiendront aucun en prison pour dettes, à moins qu'il ne se soit obligé par corps, par lettres passées sous le sceau royal.
53. Qu'ils ne confieront ou ne donneront à ferme les prévôtés du Roi, ses autres offices et revenus, qu'à des personnes capables.
54. Il en sera de même des écritures des sergenteries et des vigueries (...).
55. Qu'ils ne feront rien en fraude de tout ce qui a été marqué ci-dessus.

[Retour sommaire](#)

CHAPITRE Ier
CORRUPTION ET EXCLUSION

Les phénomènes de société tendent de plus en plus à prendre une dimension qui va bien au-delà des frontières traditionnelles des Etats, puisqu'elle s'étend au monde entier. Il en est ainsi de tous ceux que nous côtoyons chaque jour grâce, notamment, aux médias : richesse, pauvreté, faim, misère, exploitation des hommes, confiscation du pouvoir et de la démocratie... Intégré de plus en plus étroitement aux politiques nationales des pays dans lesquels il intervient comme conseiller ou expert, le service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.) constate chaque jour les effets de cette mondialisation et peut donc, à juste titre, développer des études phénoménologiques et sociétales. Or, parmi les thèmes qui font l'objet d'un traitement régulier par la presse figurent, en bonne place, la corruption et l'exclusion. Même si ces deux concepts semblent, a priori, n'avoir aucun autre point commun que la place qui leur est réservée dans les médias, ils aident à mieux comprendre le monde dans lequel nous vivons. Les associer dans une réflexion commune peut sembler une gageure et un exercice purement académique, pourtant il existe entre eux des liens plus forts que ce que l'on imagine généralement.

Les corrompus et les exclus sont, à première vue, des personnages antinomiques. Le corrompu détourne, à son profit, les pouvoirs qu'il détient dans la société afin de s'enrichir ou d'accroître ses propres pouvoirs, guidé qu'il est par son intérêt personnel ou celui d'un groupe auquel il appartient. L'exclu a été, d'une manière ou d'une autre, mis au ban de la société, écarté des circuits traditionnels (travail, logement, nourriture...) et il est obligé de trouver chaque jour des moyens pour assurer sa survie. Les corrompus et les exclus constituent donc, dans la société contemporaine, des populations que tout oppose. Tout l'intérêt du rapprochement tient au fait que ces deux composantes de tous les types de société apportent chacune un éclairage différent sur la société elle-même et qu'il existe une corrélation forte entre ces deux phénomènes. En effet, d'un côté, la corruption engendre systématiquement l'exclusion, même si le citoyen ou l'observateur ne s'en rend habituellement pas compte, tellement les faits sont dissimulés sous des prétextes "acceptables" et, de l'autre, l'exclusion conduit toujours au désespoir, souvent à la violence et parfois à la criminalité organisée, qui ne peut d'ailleurs résister à la lutte menée contre elle que grâce à la corruption.

[Retour sommaire](#)

Notre propos ne visera pas à proposer des solutions toutes faites pour lutter contre ces deux phénomènes, aussi intolérables l'un que l'autre. Nous chercherons seulement à apporter des éléments d'information et des raisons de s'interroger, de prendre conscience de l'importance des liens qui existent entre eux et également du fait que la lutte contre la corruption et le combat contre l'exclusion ne requièrent pas des moyens aussi simples et aussi simplistes que certains tribuns populistes voudraient bien souvent nous le faire croire.

[Retour sommaire](#)

* *
*

Après avoir longtemps pensé que les exclus étaient des marginaux incapables de s'insérer dans la société ou refusant d'en respecter les règles, les citoyens, devant l'aggravation de la crise économique commencent à prendre conscience du fait que plus personne n'est à l'abri d'un "retournement de conjoncture" et que demain, chacun peut se trouver en situation de précarité après avoir perdu son emploi. On commence aussi à comprendre que cette précarité peut, au bout d'un certain temps, se transformer en exclusion à la suite de l'extinction des aides indispensables à la survie des plus démunis, même si, en ce domaine, dans nombre de pays, des progrès ont été accomplis. Mais il reste encore très difficile d'imaginer comment la corruption peut favoriser et accélérer la marche vers l'exclusion.

Dans l'opinion populaire, en effet, la corruption ne fait pas de victimes⁵. Dans la mesure où elle ne conduit pas à un enrichissement personnel, certains pensent même que la corruption pourrait être acceptable. C'est la raison pour laquelle, même lorsque l'on apprend que des sommes d'argent importantes ont été détournées par certains privilégiés dans leur intérêt, celui de leur parentèle ou de leurs amis, notamment politiques, personne ne se plaint. Il est, en effet, encore fréquemment admis que le prix de la corruption est uniquement payé par le corrupteur, qui peut être une personne privée ou une personne morale, en échange d'un avantage que lui accorde le corrompu. Aucun des deux protagonistes de ce "pacte" n'a intérêt à parler de cet accord secret⁶. Il n'y a pas de victime apparente puisque les travaux prévus sont réalisés.

Comment un tel système pourrait-il conduire à l'exclusion ? Celle-ci vient du fait que dans le pacte corrupteur, il n'y a pas seulement deux acteurs en présence mais, au moins, trois : le corrupteur, le corrompu et tous les autres (concurrents, usagers, contribuables...) qui ne sont pas partie prenante dans le pacte. En effet, le pacte a pour seul objectif de favoriser celui qui offre une "compensation" au décideur lorsque celui-ci prend sa décision. On peut ainsi éliminer des concurrents dans un marché, sélectionner ceux qui pourront bénéficier d'un permis de travail, d'un domicile, d'une aide... C'est, en quelque sorte, parce que l'on va "vendre" un droit ou une décision a priori gratuite, que l'on peut dire que des formes d'exclusion individuelle, économique et politique peuvent être favorisées ou accélérées par la corruption.

I. – LA CORRUPTION, FACTEUR D'EXCLUSION INDIVIDUELLE

La corruption individuelle est la forme la plus répandue de la corruption. Elle existe dans tous les pays, mais elle est probablement plus visible dans les pays les moins développés. Elle consiste, pour un fonctionnaire, un agent public ou un employé du secteur privé, à exiger ou à accepter une rémunération (sous quelque forme que ce soit) pour effectuer ou ne pas effectuer le travail pour lequel il est régulièrement rémunéré. C'est la gratification que l'on glisse au fonctionnaire chargé de délivrer une autorisation, une pièce d'identité, un document de travail..., l'argent que l'on remet à la personne chargée d'instruire un dossier pour qu'elle donne une réponse favorable ou pour qu'elle effectue son travail avec plus de célérité..., le billet que l'on remet au douanier pour importer un produit illégalement..., l'enveloppe que l'on confie au chirurgien de l'hôpital pour être sûr que c'est lui-même qui vous opérera..., le présent que l'on fait à celui dont la lettre de recommandation a permis une embauche..., le cadeau que fait le fournisseur à un acheteur qui vient de le référencer... Cette forme de "remerciement obligé" s'apparente au racket quand l'initiateur du système est celui qui détient le pouvoir de décision :

⁵ Tout au plus, peut-on constater que l'opinion publique est de plus en plus sensibilisée au phénomène d'enrichissement personnel, non pas à cause des moyens illégaux utilisés (ce qui aurait une connotation morale), mais plus parce qu'il contribue à supprimer l'égalité entre les citoyens et fait naître un sentiment de frustration et de colère contre "ces puissants qui peuvent tout se permettre".

⁶ C'est le caractère secret de cet accord qui rend difficile sa découverte. En outre, comme la prescription s'applique 3 ans après que les faits ont été commis et non pas 3 ans après leur découverte, la Justice ne peut que rarement poursuivre les coupables pour corruption et remplace cette incrimination par celle d'abus de biens sociaux et de recel, qui sont loin d'avoir le même caractère "infamant" aux yeux de l'opinion publique.

fonctionnaire chargé de faire respecter la loi ou de contrôler son application, policier, douanier ou militaire de certains pays pauvres qui ne laisse passer le convoi humanitaire que contre le détournement d'une partie des aides destinées aux plus démunis, fonctionnaire qui impose à ceux auxquels il doit délivrer un document de le leur remettre plus rapidement ou de ne le leur accorder que s'il reçoit un cadeau, négociateur qui exige pour lui-même une "compensation" si l'entreprise qui vient le voir veut être référencée par la centrale d'achat qu'il représente ...

Dans ce type de corruption, il est souvent question d'argent. Ceux qui n'en ont pas ou qui en possèdent peu, ne peuvent donc pas bénéficier, dans un délai normal, du traitement auquel ils ont droit. Ils doivent attendre le bon vouloir de ceux qui sont en charge de leur dossier pour que leur demande soit instruite, pour qu'on leur délivre le document qu'ils réclament et dont ils ont besoin, pour que le référencement de leur produit soit accordé... A priori, la conclusion d'un tel pacte ne devrait pas créer de victime, mais seulement accélérer les choses pour quelques privilégiés. Cela est peut-être vrai lorsque l'on est certain que toutes les demandes seront satisfaites. Il en va rarement ainsi ; on se trouve dans l'obligation de sélectionner les bénéficiaires, quelle que soit la raison de la pénurie : manque de moyens financiers, matériels, humains, de temps... Un seul contrat doit être passé, un seul produit doit être référencé, le nombre des autorisations est réduit, l'enveloppe financière correspondant à l'aide sollicitée est limitée, les emplois offerts sont peu nombreux, seuls quelques logements sont vacants... Ainsi, toutes les parties non prenantes au pacte se trouvent ramenées au rang de victimes, car elles sont exclues de droits ou de biens dont elles auraient dû bénéficier par priorité. L'exclusion se fait ici au détriment des plus pauvres et des plus démunis. Du haut en bas de l'échelle sociale, on voit ainsi tous ceux qui disposent d'une parcelle d'autorité, de pouvoir ou de force, exploiter ceux qui en ont moins qu'eux et deviennent leurs victimes. Dans nombre de pays émergents, la corruption la plus difficile à supporter par la population n'est pas celle des plus hauts dirigeants qui accaparent les richesses de leur pays, mais celle qu'exercent des pauvres (souvent des petits fonctionnaires peu ou pas payés, qui profitent de leur maigre pouvoir pour tenter de survivre) au détriment de plus pauvres qu'eux. On voit alors se créer des hiérarchies parmi les exclus. Dans tous les cas, cette forme élémentaire de corruption, d'individu à individu, contribue à créer l'exclusion sous sa forme la plus dure, car son seul objectif est souvent la survie des personnes concernées, tour à tour oppresseurs et victimes.

II. - LA CORRUPTION, FACTEUR D'EXCLUSION ECONOMIQUE

La corruption permet à certaines entreprises d'obtenir des marchés qu'elles ne pourraient jamais espérer gagner dans un système ouvert et transparent, le plus souvent parce que leurs performances économiques sont insuffisantes vis-à-vis, notamment, de celles de leurs concurrents. Plutôt que de s'efforcer d'améliorer leur compétitivité, elles tendent de se faire attribuer des marchés, en offrant des "commissions" aux décideurs afin que, leur complicité acquise, elles puissent reconstituer une marge suffisante pour, d'une part, payer cette commission et, d'autre part, survivre. Les moyens utilisés (fausses factures, surfacturation, travail clandestin...) leur permettent de se constituer une marge occulte pour alimenter la "caisse noire" avec laquelle des rémunérations secrètes seront versées au décideur ou à ses amis, généralement politiques.

Dans notre pays, pour justifier cette forme de favoritisme, il est souvent fait appel à la notion de sauvegarde de l'emploi local. Or, ce discours clientéliste est erroné, économiquement parlant au moins. En effet, attribuer un contrat à une entreprise locale de préférence à une entreprise extérieure à la circonscription électorale du décideur, permet certes, pour un temps, de maintenir l'emploi dans la circonscription. Mais, si l'entreprise est régulièrement favorisée, elle n'a ni le besoin, ni souvent la possibilité de rechercher une meilleure rentabilité grâce à des investissements puisque, d'une part, elle est assurée de bénéficier de contrats en nombre suffisant pour assurer sa survie et, d'autre part, elle ne dégage qu'une marge bénéficiaire faible, insuffisante pour investir, puisque ses véritables profits sont, pour l'essentiel, occultes et réinvestis en "pots-de-vin" qui servent exclusivement à maintenir son

activité. Les entreprises concurrentes, plus performantes au moment de l'attribution du marché, n'obtiennent pas la récompense de leurs efforts en matière d'investissements et d'innovation. La perte de ces contrats, pour l'obtention desquels elles ont parfois beaucoup investi, peut alors les contraindre à un dépôt de bilan, risque d'autant plus grand que le favoritisme du décideur perdure. Ce type de favoritisme entraîne donc, généralement, la disparition d'entreprises dynamiques dont les marges réduites (parce que normales⁷) et l'honnêteté de leurs dirigeants (refusant d'utiliser des moyens frauduleux pour obtenir des contrats) leur interdisent de rémunérer les décideurs indéclicats. Mais, à moyen terme, les entreprises locales favorisées se trouvent, un jour ou l'autre, confrontée à une concurrence externe d'autant plus vive qu'elles n'ont réalisé aucun effort d'innovation et ont des coûts de production trop élevés. Il en est ainsi, notamment, lorsque le décideur habituel est remplacé (à la suite d'une élection ou de sa mutation, par exemple). Le nouveau décideur lance un appel d'offre et l'entreprise autrefois favorisée est écartée car tous ses concurrents "survivants" sont beaucoup plus performants. Perdant son monopole, elle perd sa source principale de bénéfices et doit rapidement déposer son bilan.

Ainsi, le coût, à moyen terme, de l'attribution de contrats par favoritisme est, d'abord, la disparition d'entreprises économiquement viables, faute de marchés, et, dans un deuxième temps, la faillite de l'entreprise anciennement favorisée. Au total, le bilan est très lourd : sous prétexte de le sauver, le décideur corrompu a réussi à faire disparaître la totalité de l'emploi local et il a ouvert la porte à l'exclusion. En effet, avec cette perte d'emplois, le chômage fait son apparition, puis la mise à l'écart (pas de travail, pas de ressources, pas de logement, dettes, exclusion).

Notons que la situation n'est pas différente quand le décideur corrompu impose à l'entreprise attributaire d'un marché, le paiement d'une commission. Dans ce cas, le plus fréquent d'ailleurs, on peut parler de racket. Si, avant d'établir leurs propositions, les entreprises savent qu'elles vont être "taxées" elles s'organisent pour aménager leurs offres en conséquence (majoration de prix). Si elles ne le savent pas, elles font des offres estimées au plus juste, car le prix est important pour obtenir le marché et elles se trouvent, par la suite, obligées de frauder pour éviter le dépôt de bilan (leur marge bénéficiaire étant trop faible pour supporter le coût de la corruption, elles sont obligées de trouver des artifices⁸ pour en payer le prix).

Dans tous les cas les victimes sont le citoyen et le contribuable. En effet, le marché est payé à l'aide de fonds publics. Si la dépense est plus forte, il faut augmenter les prélèvements donc les impôts ou effectuer moins de réalisations. Comme, par ailleurs, les entreprises locales finissent par disparaître, le citoyen paye davantage et voit, en même temps, sa situation se dégrader. Nous sommes dans un système qui semble beaucoup plus pervers que le versement d'une "enveloppe" à un fonctionnaire corrompu, car il ne produit ses pleins effets qu'à un terme suffisamment long pour que le décideur n'ait pas à en gérer les conséquences. Le plus souvent c'est son successeur qui doit faire face aux coûts induits par ces pratiques en accroissant les dépenses de solidarité sociale et en ponctionnant davantage ceux des électeurs qui peuvent encore payer des impôts ainsi que les entreprises "survivantes" : la commune est donc de moins en moins attractive, ce qui est loin de favoriser la création d'emplois nouveaux et ne permettra guère de restaurer le lien social.

III. - LA CORRUPTION, FACTEUR D'EXCLUSION SUR LE PLAN POLITIQUE

La corruption d'un élu a une incidence certaine sur le développement ou le non-développement économique de sa circonscription électorale. Aussi est-il intéressant de souligner que lorsqu'un élu est

⁷ Dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, par exemple, la marge bénéficiaire moyenne, après impôts et taxes, est de l'ordre de 2 à 5%.

⁸ Grâce à des artifices tels que la réduction des prestations, la baisse de la qualité, l'utilisation de main-d'œuvre non déclarée lorsque c'est possible, les entreprises peuvent alimenter une "caisse noire" qui leur sera utile pour verser au décideur les "avantages" qu'il réclame.

convaincu de corruption, l'attitude de ses administrés peut, parfois, être surprenante. En effet, dans un certain nombre de cas, devenus parfois célèbres, on a pu voir la population prendre fait et cause pour l'élus corrompu⁹ contre les juges ou contre les accusateurs et le réélire triomphalement, si bien que l'on a même pu parler, à ce sujet, d'une sorte de "*prime à la casserole*" pour les candidats lors de certaines élections. Même si la morale en souffre, ce type de situation témoigne, au moins, de l'existence d'une relation quasi sentimentale entre un élu et ses administrés.

Pourtant, généralement, la découverte du fait qu'un élu a abusé de ses fonctions pour s'enrichir ou favoriser ses amis, rompt le "pacte moral" qui le lie à ses administrés, pacte conclu lors de son élection. Cette rupture est due à la perte de confiance des uns envers l'autre. Or, la confiance entre élus et administrés est fondamentale dans toute société qui se veut démocratique. La rupture de ce pacte témoigne donc obligatoirement d'une perte pour la démocratie, puisque l'élus n'est plus le représentant de ses administrés, mais seulement celui de ses intérêts propres. Il met la loi à son service au lieu de la mettre au service de ses administrés.

La perte de confiance qui résulte de cette situation est très grave, car elle entraîne une désaffection profonde des électeurs vis-à-vis des affaires de la cité : n'ayant plus confiance les électeurs laissent faire et se désintéressent de tout : ils s'excluent eux-mêmes de la vie politique. Ils pensent que tous les élus sont corrompus et que rien ne changera jamais puisque, dans les médias, on ne parle que d'élus malhonnêtes. Ils le pensent d'ailleurs d'autant plus que, bien souvent, la justice est impuissante à prouver l'existence du délit de corruption et doit recourir à des artifices (abus de biens sociaux et recel, notamment). La corruption contribue à donner à la population une vision désabusée de la classe politique qui engendre à son tour l'apathie électorale. La désillusion de nombreux citoyens les conduit à ne plus voter, non pas parce qu'ils sont satisfaits du système, mais parce qu'ils ne pensent pas pouvoir le changer. C'est une explication du fait que, lorsqu'elle en a l'occasion, la partie de la population qui fréquente encore régulièrement les bureaux de vote (entre un tiers et la moitié des inscrits selon les scrutins) peut parfois se rendre aux arguments d'extrémistes ou de démagogues qui s'autoproclament "plus blancs" que les autres. Des groupes qui ne représentent souvent pas plus du cinquième ou du quart de la population peuvent ainsi réussir à accaparer la direction de la commune, de la région, voire de l'Etat. La majorité des citoyens se trouve, de la sorte, exclue du fonctionnement de la vie publique parce que les dérives de la corruption ont conduit à sa démobilisation.

* *
*

Ces exemples montrent que la corruption conduit à l'exclusion, aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique ou même individuel. Elle n'y conduit pas directement, mais progressivement par la perte d'un emploi, d'un logement, de droits fondamentaux... L'impact de la corruption ne se fait sentir qu'à long terme sur l'exclusion mais pour être pernicieux, il n'en est pas moins efficace. En effet, l'augmentation du nombre des exclus, quelle que soit la cause de leur exclusion, conduit à l'existence dans toute société (tous les pays sont concernés) de sous-catégories d'individus qui n'ont de citoyens que le nom, car ils sont dans l'incapacité de faire valoir leurs droits les plus élémentaires. Quand ils le peuvent ils se révoltent contre tout ce qui, de près ou de loin, ressemble à l'ordre établi : l'Etat, la police, la justice, les bourgeois... ils sont les nouveaux "gueux" du XXIème siècle. Il leur arrive de s'organiser

⁹ Le plus souvent, mais cela n'est pas systématique, ils ont été soutenus car ils ont bénéficié du fait que les magistrats n'ont pas pu prouver l'existence d'un enrichissement personnel.

en bandes qui survivent en rackettant parfois des riches, mais, le plus souvent, ceux qui les entourent et qui sont aussi pauvres qu'eux. Parfois aussi, ils trouvent des ressources dans des activités illégales ou illicites : trafics en tous genres (notamment drogue et armes), prostitution (y compris pour les mineurs), vente d'organes... La corruption leur permet de trouver des appuis et des alliés parmi les fonctionnaires chargés de les combattre. Elle devient un moyen indispensable de survie pour le groupe. C'est pourquoi lutter contre la corruption, c'est aussi lutter contre l'une des formes les plus pernicieuses de l'exclusion.

[Retour sommaire](#)

CHAPITRE II

**MONDIALISATION, CORRUPTION
ET NEBULEUSE CARITATIVE**

[Retour sommaire](#)

Une approche sommaire de la corruption sous les traits d'une consanguinité malsaine public/privé, caricature la réelle complexité des jeux de pouvoir que la mondialisation,¹⁰ met sans cesse à l'ordre du jour. Les techniques préventives que s'attache à promouvoir le service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.) doivent aller de pair avec une tentative d'évaluation de l'influence des différentes catégories d'acteurs. Ce type d'analyse revient alors à mettre en lumière les ressorts d'un scénario à trois protagonistes :

- un nouvel acteur à part entière : le « *secteur non commercial* » issu de la « *révolution associative* »¹¹ ;
- des acteurs classiques, au nombre desquels l'Etat-nation,¹² censés ne plus jouir de leur prééminence d'antan ;
- le secteur caritatif, paré d'une symbolique forte et donc à la fois bénéficiaire d'un préjugé favorable et soumis aux turbulences des scandales susceptibles d'y être dénoncés.

¹⁰ « *La mondialisation a été définie comme le phénomène selon lequel les unités actives, en proportion croissante, élaborent leurs objectifs et leurs stratégies en référence à des théâtres d'opération de plus en plus étendus géographiquement. Ainsi donc, la planète s'est rétrécie au bénéfice de toutes les unités actives, c'est-à-dire à celui des hommes d'affaires honnêtes... comme de ceux qui organisent leur délinquance et ne voient là qu'opportunités criminelles. Le délinquant s'est fait entrepreneur international, par nécessité et par intérêt : par nécessité, en raison de la contrainte du blanchiment ; par intérêt, car l'approche entrepreneuriale est la condition de l'efficacité, l'assurance de la rentabilité, la dissociation utile de la personne physique et de la personne morale, et la recherche de la respectabilité ou, à tout le moins, d'une façade. Le praticien judiciaire qui connaissait l'entrepreneur délinquant doit faire face maintenant au délinquant entrepreneur* » (rapport annuel mondial sur le système économique et les stratégies, 2001, sous la direction de Thierry de MONTBRIAL).

¹¹ Ces expressions sont empruntées à l'ouvrage de Maude BARLOW et Tony CLARKE, intitulé : "La bataille de Seattle-sociétés civiles contre mondialisation marchande", paru chez Fayard en 2002.

¹² La souveraineté des Etats étant battue en brèche par la mondialisation qui « *se mesure aux 1500 milliards de dollars qui circulent quotidiennement dans le monde grâce aux moyens électroniques ; aux 1 000 milliards de dollars d'investissements étrangers directs qui ont été réalisés en 1999 ; aux 7 000 milliards de dollars des échanges internationaux annuels ; aux 720 milliards de dollars des fusions et acquisitions dans le monde en 1999 ; aux 63 000 sociétés transnationales et à leurs 690 000 filiales à l'étranger ; aux 3 millions de personnes qui franchissent chaque jour les frontières ; aux plus de 100 milliards de minutes de communications téléphoniques internationales en 2000 ; et aux 250 millions d'abonnés à Internet* » (selon l'ouvrage de Philip H. GORDON et Sophie MEUNIER, intitulé « Le nouveau défi français », paru en 2002 aux éditions Odile Jacob).

L'ouvrage précité, "La bataille de Seattle", est, bien entendu, animé d'une intention militante, mais sans en reprendre les thèses à notre compte, nous ne pouvons manquer d'en apprécier la valeur de symptôme. En effet, il fait référence à l'étude de Lester SALAMON, directeur du Center for Civil Society de l'université John Hopkins (Baltimore, Etats-Unis d'Amérique) qui a évalué le poids du secteur non commercial dans quarante-deux pays, en le présentant comme une évolution historique aussi capitale que la diffusion du modèle de l'Etat-nation dans la seconde moitié du XIXème siècle. Ce secteur non-commercial recouvre la mouvance associative. *« Le taux de croissance du secteur non commercial est stupéfiant : quatre fois celui de l'économie dans neuf grands pays étudiés. Et Salamon de préciser que, avec des dépenses annuelles supérieures à 1000 milliards de dollars tous pays confondus, il formerait l'une des huit plus fortes économies du monde s'il était concentré dans un seul pays¹³ »*. Il est à noter que Jean-Michel BELORGEY, président de la mission interministérielle pour la célébration du centenaire de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, a accueilli la communication de Lester SALAMON, lors d'un colloque dont "La documentation française" reprend les actes dans l'ouvrage intitulé "Les associations et l'Europe en devenir" (2001), le texte comportant des données quantitatives embrassant un large spectre de pays.¹⁴

En ce qui concerne le déclin réel ou supposé des acteurs classiques, il est souvent déploré de constater que *« ce qui est bon pour le libre-échange est bon pour les criminels »¹⁵* ; et d'affirmer, de façon désabusée, qu' *« aucune loi contre le blanchiment de l'argent, si rigoureuse soit-elle, ne peut arrêter le travail de sape mené par les investisseurs criminels contre les secteurs légaux¹⁶ »*.

Le secteur caritatif est, en réalité, une nébuleuse puisque la mondialisation rassemble sous ce pavillon des entités hétérogènes, telles que fondations, organisations non gouvernementales (O.N.G.), associations... : cette situation n'est pas condamnable en tant que telle. Elle ne le devient que lorsque l'aspect hétéroclite se double de financements hétérodoxes. Il n'est pas sans intérêt d'examiner la façon dont des associations centenaires et honorables ont pu se laisser aller à quelques errements par une gestion "toute moderne" des flux financiers et des diverses structures-écrans.

Les interactions entre ces différents acteurs amènent à poser la question de la gouvernance sous un nouveau jour : qu'advient-il lorsque le régulateur est lui-même dérégulé, à savoir lorsque l'on passe de simples scandales ponctuels au scandale en réseau (on songe ici à "l'affaire ENRON") ?

On oserait presque affirmer que « mondialisation, corruption et nébuleuse caritative », c'est la micro-économie qui s'emballa au point d'ouvrir la voie à de macro-dysfonctionnements. La manière dont s'articulent une tendance macro-économique (telle la mondialisation) et des comportements micro-économiques (que les associations peuvent contribuer à infléchir) mérite d'être analysée à la lumière de deux catégories de dérives susceptibles d'être rencontrées :

- le risque de voir fluctuer les procédures de régulation, au gré des jeux d'influence ;
- le risque représenté par des formes subtiles et peu détectables de blanchiment, sous l'influence d'acteurs asymétriques.

Dans un environnement mondialisé, circonscrire un risque ou confiner une menace n'est guère une entreprise réaliste ; aussi, une démarche de "traçabilité" s'impose-t-elle, dont on s'attachera ici à cerner les enjeux.

¹³ (op. cit. de Maude BARLOW et Tony CLARKE).

¹⁴ cités ici par ordre décroissant de « bénévolat-volontariat » (*Volunteering in 24 countries, as of National Employment*) : Suède, Pays-Bas, France, Royaume-Uni, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, Allemagne, Australie, Irlande, Belgique, Argentine, Espagne, Israël, Italie, Autriche, Japon, République Tchèque, Colombie, Roumanie, Pérou, Slovaquie, Brésil, Hongrie, Mexique.

¹⁵ « Le piège de la mondialisation » de Hans-Peter MARTIN et Harald SCHUMANN, paru chez Actes Sud en 1997.

¹⁶ ibidem .

* *
*

I. – LE RISQUE DE VOIR FLUCTUER LES PROCEDURES DE REGULATION AU GRE DES JEUX D’INFLUENCE

Le risque de mise sous tutelle de la décision publique, - par des stratégies d’influence substituant aux organigrammes officiels des organigrammes officieux, - a été évoqué dans plusieurs rapports annuels du S.C.P.C., notamment celui de 1993 et celui de 2000, pour alerter quant aux dangers d’instrumentalisation de la décision publique par le lobbying et/ou par le "pantouflage". Sous couleur de démocratie participative, aiguillonnant la démocratie représentative, sont prônées des « *formules inédites à géométrie variable. Elles regrouperaient des acteurs publics et privés autour de projets d’intérêt commun, en vue d’agir comme des sujets responsables dans un cadre agréé de responsabilité partagée, ouvert et évolutif.* » Un tel propos, pour estimable qu’il soit, n’en laisse pas moins la voie ouverte aux structures dites "molles", non hiérarchiques (donc difficilement responsables), réticulaires (donc difficilement identifiables), porteuses de partenariats flous (donc difficilement "traçables"), périlleux lorsqu’ils touchent à l’ambitieuse question, intitulée rien moins que : « *Comment gouverner le monde ?*¹⁷ ».

1. LA MONDIALISATION FAVORISE UNE FORME INEDITE DE LOBBYING

Ce sont les entreprises qui, désormais, cherchent à faire du lobbying auprès des associations, perçues comme des acteurs sociaux aussi importants que les acteurs politiques. Ce processus est décrit dans un article du magazine "Liaisons Sociales"¹⁸, sous un intitulé provocateur : « *On bosse tous pour la World Company* ». « (...) *Danone a mis sur pied un service baptisé public affairs pour faire du lobbying auprès des acteurs sociaux et politiques. L’Observatoire social de Suez a été chargé de faire des propositions pour assister les entreprises internationales face au risque de déstabilisation que créent les mouvements anti-mondialisation* ». Le contexte a, en effet, subi des modifications radicales : « *Nous sommes passés de l’internationalisation, grande époque des expatriés français, à la multinationalisation, où l’on raisonnait en termes de melting-pot, des équipes de différentes nationalités travaillant ensemble, pour enfin aboutir à la globalisation, les métiers étant organisés sur des lignes mondiales et non plus géographiques*¹⁹ ». « *Une firme française peut ainsi déposer son argent au Luxembourg, construire ses usines au Brésil, installer ses bureaux à New-York, élaborer sa politique commerciale en Allemagne et vendre ses produits sur les marchés américains. Bienvenue dans la Worldwide Company !*²⁰ ».

Dans cet environnement complexe, l’influence est un "capital" qu’il importe de faire fructifier avec de nouvelles opportunités, mais aussi de nouvelles contraintes.

2. LES STRATEGIES D’INFLUENCE, LOIN D’ETRE EPISODIQUES, SCHEMENT DE NOUVELLES ALLIANCES AVEC/ENTRE DE NOUVEAUX ACTEURS

Les « multinationales de la vertu civique » : *impertinente* à l’égard d’une "bonne gouvernance" trop souvent perçue comme la panacée, une telle expression est *pertinente* pour définir le rôle

¹⁷ in " Le Monde diplomatique " avril 2000

¹⁸ n° 29 - février 2002

¹⁹ ibidem

²⁰ ibidem

transnational de nouveaux acteurs. S'intéresser à ces derniers conduit à montrer que la donne change en matière de lutte contre les pratiques frauduleuses et que l'on ne saurait combattre la corruption « toutes choses égales par ailleurs ».

L'évolution sans précédent du contexte dans lequel s'inscrit l'effort pour juguler les dérives a été mise en lumière s'agissant de la sphère économique et financière : la notion même de "transaction" y semble presque dépourvue de substance puisque les agents jouent sur l'évolution des marchés sans opération explicite (matérielle) d'achat ou de vente. Des idées, comme celle de bulle spéculative, sont ainsi devenues familières, désignant des excroissances proliférantes sans aucune mesure avec la taille de l'économie réelle ("réelle" aux deux sens du terme : le sens premier et l'acception scientifique, codifiée par les doctrines économiques). La nébuleuse caritative, (fondations humanitaires, de bienfaisance, O.N.G., "charities"...), ne serait-elle pas analogue à la bulle spéculative, et donc sans aucune commune mesure avec la taille de la citoyenneté réelle en la débordant, pas seulement en une sorte d'inclusion mathématique (effet quantitatif), mais plutôt à la manière dont on déborde un adversaire (effet qualitatif) ? La "citoyenneté" réelle, avec ses critères de représentativité et de responsabilité prévus par les textes et portés par des institutions, nécessairement identifiables, serait ainsi confrontée à l'émergence d'un nouvel acteur, tout comme l'on parle de "nouvelle économie". Il a été abondamment démontré que les procédures de contrôle classique peinent à s'appliquer à cette dernière. Or, cette difficulté ne se limite pas à la sphère économique, puisqu'elle concerne tout "nouvel acteur" qu'il est possible de définir par les deux traits suivants :

2.1. Il se pose en concurrent de l'Etat en jouant de la globalisation.

"Globalisation" parce que le message dont il se veut porteur est à la fois local, national et transnational. Qu'elles subissent, promeuvent ou contestent la mondialisation, les associations en sont le vecteur privilégié, à l'image des nouveaux instruments financiers avec la libéralisation des mouvements de capitaux. Si elles se réclament de "micro-solidarités" avec ancrage local, leur portée transnationale mérite d'être évoquée, ne fût-ce qu'avec l'émergence d'un « espace civique européen transfrontières »²¹. « Depuis l'adoption du marché unique et surtout après l'accélération de Maastricht, les associations des différents Etats membres, par-delà leur très forte hétérogénéité, se sont considérablement rapprochées entre elles, sur une base thématique mais également de façon transversale (en tant qu'associations). (...) Pour ces private interest groups,²² l'Europe est bien plus un espace de redéploiement qu'une fin en soi. La plupart du temps on trouve en effet à leur genèse une double nécessité : celle d'exercer un objet social à l'échelle européenne (puisque, globalisation aidant, les enjeux s'internationalisent) et donc de travailler avec des associations étrangères oeuvrant sur les mêmes thématiques ; mais également celle de constituer une instance de représentation et d'action auprès des institutions européennes, concernant diverses politiques sectorielles, puisqu'il s'agit, depuis le traité de Maastricht, d'un niveau de gouvernement de plus en plus pertinent pour le travail des associations. (...) . Cette stratégie « politique » de construction de la société civile européenne englobe ainsi la stratégie thématique ou transversale »²³.

Lorsque la "nébuleuse caritative" devient un "nouvel acteur", c'est dire qu'elle rompt avec la benoîte image provinciale des dames patronnesses, tout en en jouant (ou du moins sans la renier) afin de tirer argument des solidarités de proximité induites par le bénévolat.

²¹ ouvrage précité « Les associations et l'Europe en devenir ».

²² cette expression n'est pas traduite et renvoie à diverses catégories juridiques selon les pays concernés (*friendly societies, charities, associations, associations sans but lucratif, asociaciones, Vereinigung, Selbsthilfe Organisation, self help organisation, organisations non gouvernementales*). Le dénominateur commun est l'idée selon laquelle « entre le marché et la puissance publique, il y a place pour l'expression de préoccupations d'intérêt général qui ne peuvent être correctement illustrées ni par l'un ni par l'autre » (Jean-Michel BELORGEY).

²³ ibidem.

2.2. Un "nouvel acteur" offre des possibilités d'instrumentalisation inédites.

Instrumentalisation sans nécessaires malversations (qu'on serait tenté de qualifier de "classiques", telle celle dénoncée par *Le Canard Enchaîné* du 6 février 2002 : « *Les croisés de la lèpre pris la main dans la sébile* »). Instrumentalisation parce que le "nouvel acteur" peut être l'autre face d'un acteur traditionnel, Janus de l'ambiguïté. Ainsi, « *les observateurs oublient trop souvent que, dans la réalité, les liens entre les gouvernements et les associations les plus présentes sur la scène publique internationale sont souvent étroits : circulation de l'information, financements, (y compris lorsque ceux-ci transitent par des fondations), modes de référence de l'organisation... Quelques études ont porté sur la généalogie de projets concrets, couramment présentés ensuite comme des victoires arrachées aux gouvernements par la "société civile". (...) Le passage par la sphère associative (...) peut n'être qu'instrumental. Il peut être lié aussi à la circulation d'individus qui peuvent, selon les circonstances, leurs choix stratégiques ou plus simplement leurs opportunités de carrière, circuler entre les sphères gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales. (...) La distinction (sinon l'opposition) souvent faite entre les initiatives de la "société civile", dont font partie les associations, et celles des gouvernements, tend à occulter la multiplicité des interactions entre les différents modes d'action existant sur la scène internationale, aujourd'hui* ». ²⁴

3. ENTRE INFLUENCE ET INSTRUMENTALISATION, LA FRONTIERE NE LAISSE PAS D'ETRE POREUSE

Sans qu'il y ait nécessairement intention malveillante, le flou des liens tissés entre les nouveaux acteurs, - (et c'est pour cela que l'on parle de "nébuleuse") - suscite l'ambiguïté. L'article de "Liaisons Sociales" précité dénonce de façon humoristique cette opacité sous l'intertitre « je ne sais plus qui est mon patron », soulignant qu'« *en dépit du discours fédérateur des sièges internationaux, toujours soucieux d'une "culture commune" et d'une "grande transparence", bon nombre de salariés ballottés par les rachats et autres fusions, filialisés à l'envi, ne savent plus à quel saint se vouer* ». Présente dans le monde de l'entreprise, cette tendance l'est également dans la sphère associative, avec les incertitudes faisant osciller entre deux pôles (centralisé/décentralisé). Ainsi, dans l'ouvrage susmentionné « *La bataille de Seattle* », est-il observé que « *dans la plupart des pays, les associations qui œuvrent sur les multiples questions liées à la mondialisation marchande sont très dispersées et sans lien les unes avec les autres. (...) Comment assurer la cohérence d'un mouvement dont la grande force tactique, jusqu'ici, a été d'agir comme un essaim de moustiques ? Peut-être, comme dans le cas de l'Internet, ne faut-il pas imposer une structure préétablie, mais surfer habilement sur les structures déjà en place* »

Ces incertitudes peuvent favoriser les dérives.

II. – LE RISQUE DE FORMES SUBTILES ET PEU DETECTABLES DE BLANCHIMENT SOUS L'INFLUENCE D'ACTEURS ASYMETRIQUES

1. LA MONDIALISATION FAVORISE L'ASYMETRIE

Dans son rapport 2000, le S.C.P.C. mettait en relief la notion d'asymétrie en ces termes : « *la notion d'asymétrie s'inspire de concepts militaires. A l'évaluation en valeur absolue du potentiel de chacun des acteurs s'ajoute celle de leur marge de manœuvre à en user. Ainsi, un acteur "faible" pourra t-il l'emporter sur un acteur réputé puissant parce que ce dernier continue de respecter les règles dont le faible s'est affranchi.* ». C'est la stratégie-même des attentats perpétrés le 11 septembre 2001.

²⁴ ibidem

« Les opposants asymétriques utilisent les zones grises – où les structures juridiques sont indigentes – pour s’assurer un profit maximum et échapper aux réglementations qui découlent de la légitimité constitutionnelle et démocratique des Etats. Tous sont, en ce sens, des créatures de la mondialisation néo-libérale. Ils trouvent des marges de manœuvre dont les Etats eux-mêmes ne disposent pas. ».²⁵

La "nébuleuse caritative" illustre cette asymétrie. La manière dont les associations peuvent influencer sur le processus décisionnel n’est pas sans analogie avec la marge de manœuvre, paradoxalement grande, des "petits Etats", tels les paradis fiscaux, qui eux, peuvent influencer sur les circuits bancaires, économiques et financiers.

L’asymétrie se manifeste par des décalages :

- décalage, s’agissant de la norme, entre sa capacité théorique et sa capacité pratique de résistance à la corruption ;
- décalage, s’agissant des acteurs, sous la forme d’une différence qualitative et non pas seulement quantitative, qui dément l’adage selon lequel « qui peut le plus, peut le moins ». Lorsqu’en effet des groupes fonctionnent en réseau, dans un espace globalisé, il est difficile d’avoir une vision monolithique et centralisée de leur action. Par ailleurs, leurs micro opérations peuvent, en exploitant comme en cartographie, l’échelle de l’infime, échapper à un système de contrôle censé être doté de puissants moyens.

Cette échelle de l’infime, lorsqu’elle est utilisée de façon frauduleuse, favorise les trois opérations, en matière de flux financiers, que sont le détournement, le contournement et l’instillation ;

- le détournement :

Lorsqu’il porte sur de petites sommes, il a toutes chances de passer inaperçu en raison de l’asymétrie entre faible montant et effet de masse : une modeste transaction douteuse, noyée dans une masse d’opérations régulières, ne sera pas décelée, sauf à savoir d’avance qu’elle était illégale ;

- le contournement :

Souvent présentées en France comme des « démembrements de l’Etat », les associations peuvent favoriser une stratégie de contournement de la puissance publique, phénomène classique modernisé, si l’on ose dire, par la mondialisation. Celle-ci exacerbe, en effet, l’asymétrie entre interdictions strictes sur le territoire souverain et encouragements, dans la périphérie, à un certain laxisme juridique. « Les circuits financiers mondiaux fonctionnent comme si les grands pays industrialisés avaient voulu dresser des interdictions strictes sur leur territoire souverain et accepté ou encouragé, dans leur périphérie, des activités contraires dans le but d’en tirer parti dans le cadre de la concurrence mondiale », écrivent Dominique GARABIOL et Bernard GRAVET.²⁶

²⁵ « Le Monde diplomatique » octobre 2001

²⁶ « La lutte contre le recyclage de l’argent du crime organisé ». (Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure - IHESI), - faisant ressortir l’importance de ce qu’ils nomment les « canaux de contournement »

- l'instillation :

L'instillation mondialisée – à des fins criminelles – de sommes infimes pour obtenir un résultat asymétriquement dévastateur est illustrée par les conclusions du Federal bureau of investigations (F.B.I.) qui, ayant épluché les "états financiers" des attentats du 11 septembre, en déduit qu'ils n'auraient pas coûté plus de 200 000 dollars (environ 180.000 €). Il s'agit sans doute d'un exemple tragique n'ayant rien à voir avec les associations caritatives. Cependant, outre l'appartenance (volontaire ou involontaire) de certaines d'entre elles au réseau Al Qaïda, les associations peinent (ou répugnent) à satisfaire à une obligation de vigilance, - quasi imposée, désormais, aux banques, - à savoir connaître les bénéficiaires des opérations qu'elles financent.

2. LA MONDIALISATION INVITE A APPREHENDER LE BLANCHIMENT D'UNE DOUBLE FAÇON

Il convient de ne pas en rester à une conception trop étroite du blanchiment se réduisant à la réintégration, dans le circuit économique, de l'argent noir de la prostitution, de la drogue et autre... Il existe une forme inverse (et peut-être plus subtile) de blanchiment, consistant à mettre entre parenthèses, par le biais de caisses noires, des sommes qui, elles, sont d'origine licite pour occulter ensuite, par des intermédiaires et sociétés-écrans, le réel bénéficiaire final. Or, dans un environnement mondialisé, où les flux financiers sont devenus extraordinairement complexes, les associations peuvent servir de double maillon pour ces deux sortes de blanchiment : celui masquant l'origine des fonds (les dons aux associations peuvent ainsi être de l'argent d'origine illicite) et celui masquant leur destination (utilisation d'une aide financière à des fins terroristes ou en vue d'une opération frauduleuse de moindre intensité, à la manière dont on parle de « guerre de moindre intensité »).

III. - LES ENJEUX DE LA TRACABILITE

Face à ces deux risques se dessinent cinq enjeux de la traçabilité :

1. IL IMPORTE DE NE PAS CONFONDRE DENONCIATION D'UN SCANDALE ET DETECTION D'UN MONTAGE FRAUDULEUX

La focalisation sur les "affaires" et la révélation de scandales risquent de faire apparaître comme seulement conjoncturelles des failles en réalité structurelles. Les scandales peuvent n'être que la partie émergée de l'iceberg, à la manière dont des crises financières peuvent n'être que la face évidente – criante – d'un travail de sape plus sournois et plus durable.

S'agissant particulièrement de la "nébuleuse caritative", l'instrumentalisation, par Al Qaïda, d'associations d'"entraide" ne relève pas du simple "scandale" et invite plutôt à mettre au jour les imbrications de plusieurs montages (*cf. tableau en annexe 1*).

On ne saurait, davantage, confondre inscription sur liste noire et stratégie : il ne suffit pas de montrer du doigt certains paradis fiscaux pour espérer tarir les flux financiers qui y transitent et y fructifient. De même, les quelques associations caritatives mises à l'index par décision du président des Etats-Unis d'Amérique n'ont qu'une valeur emblématique – (négative, certes) – distincte d'une approche réellement opérationnelle, laquelle ne saurait se confondre avec une stratégie minimale (contre des "auteurs de troubles" limitativement énumérés), ni davantage avec une condamnation maximale, par généralisation, telle la crainte de ceux qui déplorent que le soutien apporté au terrorisme par des "organismes de charité" ait jeté le discrédit sur l'ensemble du secteur caritatif.

2. LE RISQUE CORRUPTEUR MAXIMAL RENVOIE SOUVENT A UNE STRATEGIE DE LA VIOLENCE INDOLORE, PARADOXE QUI LA REND D'AUTANT PLUS INSIDIEUSE

Le S.C.P.C. a défini le risque corrupteur maximal par quatre traits :

- difficulté d'y remédier par des mesures législatives, inflation et stratification réglementaires n'étant jamais qu'un maquis normatif où se fraient les chemins de la fraude ; dans un contexte mondialisé, de tels garde-fous n'en apparaissent que plus illusoire et l'on n'enferme pas une "nébuleuse" dans un corset ;
- manipulation à tous les niveaux par un tronçonnage de l'opération empêchant les instances de contrôle d'en avoir une vision globale : l'instillation, telle qu'évoquée précédemment, est l'illustration de ce procédé ;
- intimidation par émoussement du sens critique, toute mise en cause étant perçue comme attentatoire à la louable ambition de l'objectif affiché : s'agissant d'associations caritatives, la légitimité de l'objectif apparemment poursuivi se posant comme incontestable, toute contestation passe pour illégitime, toute suspicion pour malséante ;
- collusion par l'unanimité des acteurs ; le pacte corrupteur est rarement dénoncé par l'un des auteurs de l'infraction. Il faut une brèche, une faille pour que le soupçon de corruption invite à examiner le dispositif. Or, cette brèche existe rarement dans un système verrouillé par un jeu d'intérêts mutuels : la mondialisation fait que ce jeu d'intérêts mutuels se dissimule d'autant mieux sous la couverture de réelles et louables solidarités transnationales, dont les membres n'ont guère vocation à se suspecter les uns les autres – (à supposer qu'ils se connaissent à des milliers de kilomètres de distance) – parce qu'ils peuvent être sincèrement unis dans la poursuite de l'objectif commun affiché par l'association.

3. LA NOTION DE GOUVERNANCE MERITERAIT D'ETRE EXAMINEE A LA LUMIERE DU LIEN ENTRE MONDIALISATION ET NOUVEAUX ACTEURS

La mondialisation universalise l'usage de la langue anglaise, qui promeut un discours sur la gouvernance inspiré de la notion anglo-saxonne de "biens collectifs", au sein desquels la "nébuleuse caritative" trouve naturellement sa vocation.

On assiste à une série de glissements : pour paraphraser la célèbre formule selon laquelle « *le médium devient le message* », le choix d'un idiome n'est pas neutre quant à la substance des notions qu'il véhicule. "Modèles de développement vertueux"²⁷, codes de bonne conduite et « biens collectifs » deviennent des références maîtresses que partagent, - paradoxalement, - entreprises et associations antimondialistes, marginalisant le discours étatique traditionnel sur la décision publique. En effet, l'idée de régulation (voire d'auto-régulation) tend à supplanter celle de pouvoir régalién. On en arriverait presque à l'image caricaturale d'entreprises quêtant un brevet de vertu de la part des associations, lors même que celles-ci tendent à se gérer comme des entreprises. Des empires associatifs se bâtissent tels des empires financiers, ainsi que l'illustre l'exemple de George SOROS à la tête de son réseau de fondations.

²⁷ article précité de "Liaisons Sociales"

4. IL CONVIENT MOINS DE MULTIPLIER LES CONTROLES QUE DE LES OPTIMISER

Secteur associatif et associations caritatives en particulier, ne sont pas exempts de contrôles, ainsi que le souligne le Conseil d'Etat²⁸. En outre, la perspective de contrôles dans une économie mondialisée n'est pas obsolète, comme le rappelle la loi sur les nouvelles régulations économiques (dite "loi NRE"). Ainsi qu'il a été remarqué précédemment, les contrôles ne sauraient se solder par l'attention simplement momentanée prêtée aux scandales éclaboussant certains acteurs ; ils doivent se compléter par une fonction d'alerte quant aux risques de séismes, aux déplacements de plaques tectoniques auxquels, par métaphore, on peut assimiler "l'affaire ENRON", qui est plus qu'un scandale. Peut-on concevoir, sous l'emprise de la mondialisation et des conflits d'intérêts, un "ENRON associatif" ? Les possibilités de réponse affirmative existent lorsque ce que l'on a pu appeler les "boîtes noires" de la mondialisation financière²⁹ se double des boîtes noires de la transparence associative, transformant l'exigence de clarté en trompe-l'œil. Il ne suffit guère, de se doter de tous les outils de la transparence pour l'obtenir : elle est parfois conçue de façon naïve, comme une masse d'informations aussi généreusement prodiguée qu'elle est chiche en pertinence. Affirmer que la clarté est automatiquement obtenue grâce à la publication de décisions, de bilans financiers et d'organigrammes revient à méconnaître la capacité de camouflage des pratiques frauduleuses. Aussi, ne peut-on qu'inviter les associations caritatives, malgré le caractère "désintéressé" de leur vocation, à s'intéresser aux techniques de "risk management"³⁰, tout comme une entreprise s'exerce à la vigilance en posant les questions suivantes :

- quelles sont les mesures de prévention signalant la probabilité d'un risque ?
- quelles sont les mesures de détection signalant la survenance d'un risque ?
- quelles sont les mesures de protection visant à limiter l'impact des conséquences d'un risque avéré ?

La mondialisation rend plus que jamais nécessaire ce type de démarche, plutôt que le cliché selon lequel les nouveaux acteurs introduisent un nouveau chaos, un nouveau désordre mondial.

5. LA TRAÇABILITE DES FLUX FINANCIERS N'EST QU'UN ASPECT D'UNE STRATEGIE PLUS GLOBALE QUI DEVRAIT INCLURE LA TRAÇABILITE DE L'INFLUENCE

Il convient d'examiner ce que deviennent les exigences de traçabilité dans un contexte d'évanescence et de volatilité, puisque la mondialisation a pu être définie sous le sigle de P.P.I.I. : un système **planétaire, permanent, immédiat, immatériel**. Comme le remarque Ignacio RAMONET, dans son ouvrage « Nouveaux pouvoirs, nouveaux maîtres du monde », le "système P.P.I.I." se caractérise à la fois par la complexité et la volatilité, double contrainte qui rend indispensable de définir de nouvelles méthodes de traçabilité, qui ne se caricature pas en recherche des moutons noirs et mette plutôt l'accent sur celle des "trous noirs". Il ne s'agit pas, en effet, de jeter l'opprobre sur la nébuleuse caritative, mais de jeter quelque lumière sur les "trous noirs", tels que les donne à imaginer Jean de MAILLARD dans son ouvrage « Un monde sans loi »³¹ : *« il faut changer de point de vue. Le blanchiment ne sert plus, au-delà de certains seuils, à réintégrer l'argent, mais à l'éclipser. Les techniques de recyclage alors employées ne sont plus le chapeau du magicien où l'on*

²⁸ Rapport public 2000

²⁹ Le "Monde" du 10 mai 2001 (signé par Bernard BERTOSSA, Benoît DEJEMEPPE, Eva JOLY, Jean de MAILLARD et Renaud VAN RUYMBEKE, cet article commentait l'ouvrage de Denis ROBERT « Révélation », l'expression « boîte noire » formant le titre d'un livre ultérieur, paru en 2002 aux éditions « Les arènes »).

³⁰ Gestion des risques

³¹ Editions Stock

cache un lapin avant de le faire resurgir sous les yeux d'un public ébahi, mais le trou noir par lequel l'argent s'évanouit à jamais au regard des non-initiés».

Telle est la raison pour laquelle il convient de ne pas réduire la traçabilité au repérage des seuls flux financiers avec l'ambiguïté opérationnelle d'une telle approche : faut-il partir de flux financiers suspects pour remonter jusqu'aux réseaux frauduleux ou, au contraire, partir de l'individu suspect pour remonter jusqu'à son argent, au motif que le compte en banque d'un terroriste peut ne se distinguer en rien de celui d'un étudiant ordinaire ?

Jusqu'alors, l'analyse de la traçabilité de l'influence n'a été qu'amorcée, avec l'accent mis quasi exclusivement sur le poids acquis par les multinationales à la faveur de la mondialisation, sans que soit mentionnée la nébuleuse caritative : *« le grand changement, avec la mondialisation, est que les multinationales et les marchés financiers ont atteint un degré de pouvoir sans précédent, pouvoir non seulement économique, mais aussi politique »*³². Dans une telle perspective, la traçabilité de l'influence consiste à évaluer ce pouvoir pour tenter de le limiter par une traçabilité fiscale : *« la première chose à remarquer, en ce qui concerne la prétendue citoyenneté des entreprises, est que celles-ci devraient commencer par payer leurs impôts et que leurs pratiques, en matière de transfert pricing (manipulation des prix entre sociétés affiliées) devraient être sévèrement limitées »*³³.

Or, sans prendre parti quant à la mise en œuvre de la taxe Tobin,³⁴ il nous paraît souhaitable d'affiner l'analyse de l'influence capitalisée par les acteurs de la mondialisation qui ne se réduisent pas aux seules multinationales. Si celles-ci tiennent chacune un rôle de "prima donna", elles n'en sauraient pas moins faire oublier les "seconds rôles" que leur fonction tribunitienne permet aux associations d'incarner, jouant tantôt les souffleurs, tantôt les porte-parole. On dépasse alors l'équation : mondialisation = influence des multinationales = optimisation fiscale (au bénéfice des intéressées) et prédatrice (au détriment de certains pays).

Il convient de compléter la traçabilité des pouvoirs par celle des contre-pouvoirs au nombre desquels se rangent volontiers les associations. La mondialisation favorise une situation prosaïquement appelée "de la poule ou de l'œuf", où l'on parvient difficilement à démêler la cause et l'effet de l'instrumentalisation. Sans se prononcer sur le bien-fondé de la vision polémique dont est cité ci-après un nouvel extrait, nous ne pouvons que relever le problème qu'elle aborde, à savoir celui de l'indépendance des instances internationales de régulation (et nous serions tentés d'ajouter : a fortiori, celui de l'indépendance des associations) : les multinationales *« ont utilisé la puissance politique de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (F.M.I.) et plus encore de l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Elles se sont montrées extrêmement habiles dans leur instrumentalisation, par le lobbying, d'organisations puissantes comme l'European Round Table of Industrialists, (table ronde des industriels européens) qui a pratiquement rédigé une bonne partie des livres blancs pour la Commission Européenne (...) »*³⁵.

Dans le sillage de ces flux d'influence les associations développent leur propre capillarité, dont l'exemple privilégié est offert par le réseau de fondations de George SOROS auquel il a été fait allusion.

Il est révélateur que partisans et pourfendeurs de la mondialisation se rejoignent pour reconnaître un rôle – clé aux associations. Nous citons à nouveau Susan GEORGE qui imagine un système de

³² propos de Susan GEORGE, « La mondialisation libérale » Grasset/Les Echos 2002.

³³ ibidem

³⁴ cette proposition fiscale, développée au début des années 70, par James TOBIN Prix Nobel d'économie, porte sur la taxation à taux réduit des opérations de change. Un autre Prix Nobel dans la même discipline, Joseph E. STIGLITZ, dans son ouvrage « La grande désillusion » (Fayard 2002), souligne qu'il existe d'« importants problèmes de mise en œuvre, en particulier dans un monde où la taxe n'est pas imposée au niveau de toute la planète et où les titres dérivés et autres instruments financiers complexes sont devenus dominants. »

³⁵ propos de Susan GEORGE, op. cit.

rémunération des présidents de sociétés dans lequel on leur attribuerait par exemple cinq primes d'honneur qu'ils pourraient donner aux "organismes de charité" de leur choix³⁶. La nébuleuse caritative sert de caution morale à des flux financiers et de brevet d'influence légitime à des acteurs privés ; ce n'est plus seulement le slogan « *l'éthique paie* », mais le préjugé favorable qui s'attache au donateur (au bénéficiaire d'une association caritative) qui permet de cumuler l'influence. Rien de nécessairement frauduleux en cela -tout au contraire- mais les possibilités de manipulation sont multipliées d'autant, à la mesure de la complexité des liens que les différents protagonistes tissent entre eux. Des coalitions fluctuantes peuvent s'esquisser au sein desquelles les acteurs s'annexent les uns les autres, le pouvoir économique et financier des uns s'appuyant sur le capital de sympathie dont jouissent les autres et réciproquement... Se dessiner puis s'effacer, se créer pour se moduler reflète une plasticité qui règne jusque dans le domaine des « *pratiques de comptabilité créative visant à manipuler les comptes et de plus en plus, grâce aux innovations juridico-financières, réaliser des transactions réelles décidées uniquement en fonction de leur impact sur les résultats et la situation financière apparente de l'entreprise. Pendant longtemps, l'image comptable était une représentation modélisée du monde réel : force est de constater qu'aujourd'hui c'est le monde réel qui peut être façonné en fonction de l'image comptable recherchée par les dirigeants* ». ³⁷ La manipulation d'un indicateur aussi objectif que l'E.B.I.T.D.A.³⁸ (Earning Before Interest Tax Depreciation and Amortization), dans "l'affaire ENRON" est emblématique à cet égard. Or, pas plus qu'il ne s'agit de récuser ou de rejeter la comptabilité au motif qu'elle peut être source de manipulations, il ne convient de tenir les associations en ligne de mire - un préjugé défavorable étant aussi infondé qu'un préjugé favorable. Il importe plutôt de décrypter les rouages de la dissimulation/simulation, une des caractéristiques majeure de la corruption étant de simuler ce qui n'est pas et de dissimuler ce qui est. Le prochain rapport d'activité du S.C.P.C. s'emploiera à approfondir l'étude des risques inhérents au secteur associatif.

S'il est apparu utile de faire paradoxalement précéder l'analyse "domestique", nationale, par une approche internationale à travers la mondialisation, ce choix ne tient guère de la digression. Il permet d'aborder un aspect non négligeable ; le processus en ricochet, qui peut être ainsi résumé : à mesure que le débat sur la globalisation s'exacerbe, les associations tendent à être présentées comme la panacée ; dans cette optique, se profile une image parfois biaisée de la lutte contre la corruption, comme s'il suffisait, pour en garantir l'efficacité, d'en confier le soin à la société civile, dont les associations sont censées être le vecteur privilégié. Ce genre d'argumentation est sous-jacent à ce que l'on a baptisé le « *lendemain de Porto Alegre* », visant à promouvoir une régulation par les citoyens.

Il conviendrait d'affranchir la lutte contre la corruption de tout parti pris favorable ou défavorable à la mondialisation et donc de situer chacun des acteurs en mettant en lumière les risques de dérive pouvant les guetter.

[Retour sommaire](#)

³⁶ « La mondialisation libérale »

³⁷ article de Christian HOARAU, professeur au conservatoire national des arts et métiers (C.N.A.M.), titulaire de la chaire de comptabilité financière et audit (in « Les Echos » du 5 mars 2002).

³⁸ solde comptable

CHAPITRE III

LES MONTAGES UTILISES POUR FAIRE ECHEC A LA CONVENTION DE L'O.C.D.E. DE 1997³⁹

³⁹ La convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, signée à Paris le 17 décembre 1997 et entrée en vigueur le 15 février 2000, est l'aboutissement du processus des négociations mis en œuvre par les pays de l'organisation de coopération et de développement.

L'exigence d'un versement corrompeur, quelqu'en soit sa forme, est, encore aujourd'hui une démarche habituelle pour l'attribution de contrats liés aux transactions internationales. Dans son rapport annuel 1998/1999, le service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.) avait mis en évidence le rôle de plus en plus important joué par les professions de conseil dans la mise en place de mécanismes sophistiqués permettant de garantir aux corrompus les commissions qu'ils exigent pour attribuer les contrats.

Pourtant ce versement de pots-de-vin est de plus en plus sévèrement combattu et des mesures récentes ont été prises pour le rendre encore plus difficile, avec la signature le 17 décembre 1997 de la convention de l'O.C.D.E. sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Les entreprises françaises étaient a priori, peu favorable à la ratification de cette convention par la France. Elles se sont finalement ralliées à la position défendue par le gouvernement dans la mesure où elles ont ensuite considéré que ce texte, signé par tous les pays exportateurs, pourrait apporter plus de transparence et d'équité dans les transactions commerciales internationales.

Aujourd'hui, elles s'interrogent sur l'efficacité du mécanisme proposé et soulignent que, si les autorités françaises appliquent strictement les dispositions prévues par la convention, il ne semble pas toujours en être de même chez leurs principaux concurrents. Les entreprises nationales s'estiment défavorisées par rapport à leurs rivaux étrangers, car elles appliquent un dispositif contraignant, dont le principal mérite serait de leur faire perdre des parts de marché.

Ces allégations méritent d'être vérifiées et l'interrogation que l'on peut se poser aujourd'hui est la suivante : ces mesures approuvées et ratifiées par la plupart des pays exportateurs, ont-elles changé quelque chose ? La corruption internationale a-t-elle pour autant disparu complètement ? Ou sont-ce seulement les formes prises par cette corruption et les montages utilisés qui ont été adaptés ? Essayer de répondre à ces questions, c'est identifier les systèmes mis en place pour faire échec aux règles fixées par l'O.C.D.E.

C'est l'objectif que se fixe cette étude, après un bref rappel des pratiques antérieures.

I. - LE VERSEMENT DE COMMISSIONS DANS LE COMMERCE INTERNATIONAL

1. ORIGINE DES MONTAGES

Le système du commissionnement est un système ancien, qui se justifie économiquement et qui est légitime dans la pratique commerciale. En effet, le versement de commissions permet de prendre pied dans un pays ou dans un secteur d'activités, en défrayant un intermédiaire. Ce dernier travaille pour le compte de celui qui veut s'implanter. La méthode a un coût, généralement plus faible que le financement de la création d'une structure ou le développement d'activités de recherche. Elle présente aussi l'avantage de ne pas impliquer celui qui veut s'implanter, dans les problèmes politiques ou économiques locaux, puisque le commissionné en fait son affaire.

Très vite, ce système peut devenir le vecteur d'un processus de fraudes qui vont s'effectuer à l'encontre ou au profit des entreprises.

- à *l'encontre de l'entreprise* : toute nouvelle implantation implique un investissement financier important, mais l'opération peut échouer pour de multiples raisons. Par conséquent, l'échec d'une tentative d'implantation ne présente pas d'anormalité en termes de contrôle, dès l'instant où il est justifié. Lorsque cette prestation est effectuée par un fournisseur étranger, qui n'est pas contrôlable par le processus de contrôle interne, on peut aisément détourner l'opération dès lors que l'on dispose de la maîtrise globale des décisions d'engagement et de contrôle. Ainsi certains dirigeants d'entreprises ont utilisé ce "tuyau", dans le but de se créer un pécule personnel ou pour approvisionner une caisse noire. Cette manipulation n'est qu'une variante des montages effectués sur les prix de transfert : la variation artificielle de la valeur des marchandises ou des services permet de déplacer géographiquement les produits et les charges. De même, par un simple jeu de surfacturation de la commission ou par l'émission de fausses factures, on détourne des fonds en franchise de taxation et de contrôle.

C'est une fraude très classique dite « à *l'encontre de l'entreprise* », car elle lui fait supporter une charge qui ne devrait pas lui être imputée.

- au *profit de l'entreprise* : à partir des années 70, se sont croisés deux besoins : celui du financement politique et celui des "barons" corrompus qui n'ont eu de cesse de récupérer des fonds au détriment des structures qu'ils dirigeaient. Cette utilisation n'était cependant pas nouvelle. Historiquement, le premier versement de commission est daté de 1936 : la société *SOCAL* obtint le monopole de la prospection pétrolière en Arabie Saoudite contre deux caisses d'or.⁴⁰

Besoin de financement politique démesuré chez l'un, attrait abusif pour l'argent chez l'autre et la pratique du "retour sur commissions" allait se développer pendant plusieurs décennies, en permettant aux entreprises de pérenniser l'obtention de marchés. Les versements ont alors pris la douce formulation de "mesures d'accompagnement" ou de "paiements de facilitation", si l'on adopte la terminologie américaine du *Foreign corrupt practices act* (F.C.P.A.) de 1977.

2. LE PRINCIPE DE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS

Le principe est assez simple, les commissions servent à irriguer quatre flux :

- les frais réels de l'agent ;
- la partie que l'agent verse aux acheteurs ;
- les caisses des partis politiques ;

⁴⁰ Airy ROUTIER "L'Histoire" n°251-février 2001

- la partie qui peut être détournée par la direction, pour se créer un flux camouflé de compléments de salaires.

Les banques peuvent être impliquées dans les montages corrupteurs, d'abord parce que les entreprises ont besoin de leurs services, et ensuite parce que ces services sont fortement rémunérés. La rétribution peut, en effet, atteindre 20% du montant du contrat. Ce qui donne une idée du potentiel de gains dans ce secteur.

Les banques permettent de disposer de garanties dès l'origine de la prospection : l'entreprise qui s'ouvre sur un nouveau pays dispose ainsi d'une sorte de caution externe. Leur aide peut être nécessaire pour "accompagner" les versements de commissions. Les taux prélevés par la banque, dans ce cas, ne font pas l'objet de négociation : le secret le plus strict étant exigé, le client est totalement tributaire des conditions fixées par le fournisseur.

Avant l'application de la convention de l'O.C.D.E., les banques, ou plutôt leurs filiales, opportunément domiciliées dans un paradis fiscal⁴¹, constituaient les plaques tournantes des transferts de fonds, lors du versement de commissions. Elles aiguillaient les flux.

En effet, les opérations comptables, comme nous l'avons décrit dans de précédents rapports annuels⁴², étaient les suivantes :

- la comptabilisation d'une commission (débit du compte 622 ou du sous-compte « *frais commerciaux exceptionnels* ») ;
- le virement sur un compte bancaire ;
- l'agence bancaire locale ouvre alors un compte offshore dans l'une de ses filiales ou, si un risque particulier existe, dans une banque correspondante (il faudra alors partager la commission) ;
- les fonds sont scindés : la partie économique est virée vers les comptes des intermédiaires, la partie cachée (retour sur commissions) emprunte le "chemin des écoliers", visitant une succession de comptes offshore aux intitulés originaux et souvent malicieux, de banques ensoleillées aux noms enchanteurs, avant de revenir non loin du pays émetteur, au final, un parcours exotique. En fait, il s'agit d'une application pure et simple de la méthode de blanchiment synthétisée par Franklin JURADO,⁴³ mais travaillée à l'envers.

Avec l'adoption de la convention de l'O.C.D.E., cette méthode devient désormais impossible ou dangereuse, car elle affecte directement la société corruptrice. Les risques de remonter au donneur d'ordres sont alors évidents.

3. LA LEGISLATION ISSUE DE LA CONVENTION DE L'O.C.D.E.

Pendant des années, la corruption dans les négociations commerciales internationales a bénéficié d'une bienveillance certaine dans la mesure où elle était considérée comme un mal nécessaire, étroitement lié à la bonne marche des affaires. En 1989, sur l'initiative des Etats-Unis d'Amérique, l'O.C.D.E. a commencé à travailler sur le principe de la non déductibilité fiscale des sommes payées par les entreprises pour la corruption des fonctionnaires étrangers. Ses travaux s'inscrivirent cependant dans

⁴¹ On retrouve bien là le rôle essentiel joué par les paradis fiscaux, sans lesquels la corruption et le blanchiment des fonds seraient beaucoup plus difficiles.

⁴² En ce qui concerne ces montages nous vous renvoyons aux rapports du S.C.P.C. des années :

- 1996 : les transactions commerciales internationales ; rationalité économique et fraude internationale ;
- 1997 : l'utilisation des fonds de la corruption ;
- 1998/99 : le conseil et l'intermédiaire comme vecteurs d'un montage frauduleux.

⁴³ Franklin JURADO a mis au point une typologie du blanchiment pour traiter les fonds illicites d'un cartel colombien de la drogue.

un contexte plus large que la demande spécifique des sociétés américaines puisque, excédées par la multiplication des scandales politico-financiers, les populations ont exigé progressivement de leurs entreprises et leurs élus, une plus grande exigence morale. Il s'agissait donc de mettre sur pied une coopération efficace entre les principaux intervenants sur la scène économique internationale, afin de permettre de poursuivre pénalement les sociétés qui offrent des pots-de-vin en vue de conclure des contrats commerciaux.

La convention de l'O.C.D.E. vise à réprimer les actes de corruption commis par les entreprises des pays industrialisés en incriminant la corruption active d'agents publics étrangers.

Les pays signataires de cette convention ont l'obligation de la transposer dans leur droit interne. Cela a été fait pour la France par la loi n° 2000-549 du 30 juin 2000, qui a inséré dans le code pénal les articles 435-3 et 435-4, réprimant la corruption active d'agents publics étrangers. Constitue ainsi l'infraction de corruption :

- *le fait de proposer (ou de céder) des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques sans droit, à tout moment, directement ou indirectement,*
- *pour obtenir d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public dans un Etat étranger,*
- *qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de sa fonction, mission ou mandat (ou facilité par),*
- *en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou tout autre avantage indu dans le commerce international.*

Au-delà de la mise en cause personnelle du dirigeant, la responsabilité pénale de l'entreprise personne morale pourra être engagée à deux conditions : que l'infraction soit commise par une personne physique représentant la personne morale et pour son propre compte.

Cette législation ne concerne pas pour l'instant la corruption d'agents privés, ni celle des candidats aux charges publiques, non plus celle des responsables de partis politiques. De même, elle ne permet pas de mettre en cause les filiales sises dans des places offshore, qui peuvent verser des pots-de-vin pour le compte de leur maison-mère.

Dès l'entrée en vigueur de la convention de l'O.C.D.E., les entreprises françaises ont effectué un certain nombre d'opérations destinées à leur permettre de se conformer aux exigences nouvelles. Les mesures les plus courantes consistent en l'élaboration d'un référentiel et de procédures, notamment pour ce qui concerne la sélection des agents commerciaux et le paiement des sommes demandées. Les mesures les plus courantes sont de bon sens pour satisfaire à ces nouvelles exigences :

- élaborer une charte éthique ;
- éviter de choisir des agents commerciaux qui situent leur activité dans des paradis fiscaux ;
- structurer et organiser statutairement le mandat d'intermédiaire (on ne devrait donc plus trouver comme intermédiaires des peintres, des coiffeurs, des amis ou amies de ministres ou encore quelques petits marchands d'agrumes locaux, devenant brusquement de distingués "portervalises") ;
- mettre en place une grille de rémunération transparente (on effectue un calcul de cohérence entre le but fixé et le montant de la commission dont le taux le plus courant reste à un chiffre, en général compris entre cinq et huit points) ;
- mettre en place un mécanisme de traçabilité des transferts de fonds ;
- organiser un suivi précis des contrats.

Aujourd'hui pour contourner les nouveaux référentiels il faut pouvoir, soit utiliser une carence globale du contrôle existant, soit profiter d'une faille dans la séparation des fonctions, soit enfin avoir la possibilité de forcer certains comptes.

Ces difficultés supplémentaires sont essentiellement dues à un renforcement du contrôle interne ce qui a eu, en outre, deux conséquences inattendues :

- mettre un terme au "coulage" qui existait en marge de ces versements ;
- uniformiser et structurer correctement les divers réseaux entre eux, par le jeu des fusions.

Cela signifie-t-il que l'on ne peut plus payer des commissions ou, plus simplement, que des mécanismes éprouvés ne peuvent plus fonctionner ? Certes non, puisqu'il est avéré que certaines entreprises continuent de verser des commissions pour obtenir des contrats. Pour y parvenir, elles s'appuient sur le fait que la convention n'a pas permis d'établir une équivalence fonctionnelle entre les obligations qu'elle impose aux pays de droit latin et celles qu'elle impose aux pays de droit coutumier (*common law*). Cette faille est largement utilisée par ceux qui usent des arcanes du droit des affaires et de l'existence des paradis fiscaux. De "nouveaux" systèmes ont été élaborés dont le seul objectif de tourner les dispositions de la convention de l'O.C.D.E. Certains de ces systèmes ne sont d'ailleurs pas si nouveaux, puisqu'ils sont connus et utilisés depuis plus de vingt ans par les entreprises de pays qui avaient adopté des mesures contraignantes en matière de versements de commissions. Ce sont certains de ces "nouveaux" systèmes que nous allons passer en revue, tout en sachant que les "anciens" restent toujours utilisables, mais dans des cas restreints, qui relèvent de l'urgence.

II. - LES NOUVELLES PRATIQUES PERMETTANT DE VERSER LES COMMISSIONS⁴⁴

Afin d'illustrer notre propos, mais sans prétendre pour autant à l'exhaustivité, nous allons décrire quelques pratiques utilisées actuellement qui, comme toujours en droit des sociétés, peuvent se décliner en sous-montages. Toutes ces pratiques ne présentent pas les mêmes risques, financiers, humains ou moraux, mais, chacune d'elle contient, parfois en germe, la capacité de "tourner" les principes mis en œuvre par la convention de l'O.C.D.E.

Les montages décrits ont été formalisés à partir d'exemples réels mettant en cause des entreprises étrangères et dont le service a eu connaissance.

Notons que ces pratiques ou ces montages, élaborés pour faciliter le contrôle et la gestion des sociétés ont de nombreux aspects positifs, dont nous ne parlerons pas dans la suite de cet exposé. Nous avons volontairement limité notre étude aux seules possibilités de leur détournement dans un but frauduleux. Les montages décrits ci-dessous ne montrent donc que l'un des aspects des choses, le plus noir, afin de sensibiliser le lecteur aux risques importants qu'ils comportent lorsqu'on les utilise pour frauder.

⁴⁴ Notons que ces pratiques ou ces montages, élaborés pour faciliter le contrôle et la gestion des sociétés, ont de nombreux aspects positifs dont nous ne parlerons pas dans la suite de cet exposé. Nous avons volontairement limité notre étude aux seules possibilités de leur détournement dans un but frauduleux. Les montages décrits ci-dessous ne montrent donc que l'un des aspects des choses, le plus noir, afin de sensibiliser le lecteur aux risques importants qu'ils comportent lorsqu'on les utilise pour frauder.

1. LES SOCIETES FILIALES

L'utilisation des structures filialisées est relativement courante dans les cas de versements de commissions qui pourraient poser un problème. Elle est due à l'existence d'éléments matériels qui contribuent à rendre difficile le contrôle des flux. On peut utiliser à cette fin des régimes favorables (*domestic international sales corporations* par exemple, aux Etats-Unis d'Amérique, ou les paradis fiscaux en général) et/ou des mécanismes de gestion pure (surfacturation et transfert). Elle peut être l'un des moyens qui permettent de tourner la convention de l'O.C.D.E., dans la mesure où ces sociétés forment un écran vis-à-vis de celle qui est amenée à verser les commissions. Le type de statut des filiales est relativement important, ainsi que leur situation géographique, car c'est en fonction de ces deux principaux critères que l'on va organiser les montages.

Aux Etats-Unis, par exemple, les sociétés américaines ou les filiales des sociétés américaines exportatrices, peuvent bénéficier du régime des *foreign sales corporation* qui remplace depuis 1985 les *domestic international sales corporations*. Les sociétés exportatrices disposant d'une filiale à l'étranger qui remplit les conditions pour bénéficier de ce régime, peuvent lui transférer une partie des profits résultant des exportations, qui ne seront donc que partiellement taxés. Ce type d'opération a, par ailleurs, été critiqué par l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.) et par l'O.C.D.E., car il pose un évident problème de concurrence. Mais ce n'est pas le seul risque, car ce système peut, dans une optique délinquante, aboutir à l'utilisation des filiales comme autant de sociétés-écran.

Le mécanisme pourrait alors être le suivant : une entreprise vend à l'exportation un produit fabriqué localement et elle transfère, par un jeu de facturations, la valeur exportée à sa filiale qui réalisera la vente, le produit n'étant pas soumis à l'impôt. Il est donc possible dans les cas où les contrôles interne et externe sont défaillants (ou non réalisés), de majorer artificiellement la valeur des produits exportés. Cela crée la possibilité de verser des commissions en franchise d'impôt depuis le paradis fiscal ou le pays agréé.

En outre, les petites sociétés⁴⁵ peuvent toujours fonctionner sous le régime des *domestic international sales corporations*. Toutefois, il convient de noter que les conditions requises ne permettent de se protéger contre les risques de fraude que si les éléments figurant en comptabilité sont "réels et probants", ce qui est difficile à vérifier.

Sur un plan plus général, l'utilisation des sociétés filiales passe par la création ou l'utilisation d'une structure dite "pivot" localisée dans un paradis fiscal que l'on qualifie parfois de "propre". Cette structure gère des sociétés situées dans d'autres paradis fiscaux ou des pays moins contrôlables, mais sûrs (Asie du Sud-est, par exemple) et des comptes bancaires. Les bénéfices des transactions effectuées entre sociétés mères et filles seront "logés" dans les sociétés installées dans les paradis fiscaux, car il n'y existe aucune taxe sur les profits. Pour la remontée des fonds, le seul problème à résoudre est celui de la légalité des transferts : ceux-ci seront facilités si la société est installée dans un pays qui n'applique aucune restriction aux virements bancaires. Par ailleurs, la distribution des fonds est confiée à un intermédiaire dont c'est la seule fonction⁴⁶. Enfin, les transactions qui permettent d'alimenter les caisses noires concernent des prestations immatérielles, telles que l'achat ou la vente d'études à des prix que l'on peut considérer comme normaux, la seule question étant alors de savoir si ces études sont réellement utiles à l'entreprise. Il arrive même que l'on fasse acheter la même prestation à toutes les filiales. Ainsi, les profits s'accumulent dans certains pays où ils ne sont pas taxés, alors que les charges s'accumulent dans d'autres régions. Ce système nécessite une organisation importante, mais il présente

⁴⁵ Jusqu'en 2001, était considérée comme une petite société, une société dont le chiffre d'affaires était inférieur ou égal à 10 millions de dollars (environ 10 millions d'€).

⁴⁶ On a pu voir ce système fonctionner en sens inverse lorsque des membres de certaines professions libérales de la Côte d'Azur transféraient des espèces en Suisse ou à Monaco.

aussi un avantage considérable : à aucun moment il ne recoupe les réseaux du grand banditisme ou de la mafia.

Un autre procédé combine de manière classique un montage mères/filiales associé à une utilisation optimale des prix de transfert. Les sociétés mères facturent à un prix plancher les filiales étrangères qui vendent le produit sur lequel porte la commission et, de ce fait, elles augmentent leur marge. Ce montage peut, bien entendu, être organisé de la même manière avec des filiales qui ne vendent pas le produit concerné, mais tout autre chose. Ce n'en est que mieux en termes de fraude, car le lien entre la vente d'un produit et le versement d'une commission est d'autant moins aisé à trouver. Une fois ce "gisement" de marge réalisé, il devient possible de comptabiliser en charges les factures, importantes, de prestations (immatérielles le plus souvent) émises par des bureaux d'études liés directement ou indirectement aux corrompus. Quant à la matérialisation des prestations rendues, elle fonctionne, comme à l'habitude, à partir de dossiers techniques déjà réalisés et amortis depuis fort longtemps.

2. LE FOURNISSEUR ÉTRANGER

Il s'agit ici d'une autre méthode qui procède de la même analyse, la seule différence tenant au fait que l'on fait porter la charge du paiement de la commission au fournisseur localisé dans un pays si possible non contrôlable. Ce fournisseur peut être, soit un fournisseur classique qui accepte de payer la commission, soit un fournisseur qui est "tenu" par son client et qui se trouve donc obligé de le faire. Dans ce dernier cas, en effet, le chiffre d'affaires est très largement assuré par un client unique et le fournisseur n'a pas les moyens de refuser une telle demande, car l'arrêt des commandes de ce client stopperait son activité. On comprend tout l'intérêt de la création d'entreprises de ce genre par les clients puisqu'ils se créent ainsi des affidés, qui deviennent rapidement des complices.

La facturation du fournisseur est surévaluée à concurrence du montant nécessaire au paiement de la commission dans son ensemble ou seulement d'une partie de celle-ci⁴⁷. La facturation porte sur des achats de matériaux qui entrent dans la fabrication des produits. Les avantages de ce montage sont évidents :

- il concerne des produits qui entrent dans le processus de fabrication, qui seront intégrés au processus d'élaboration et, au final, il n'en restera plus aucune trace clairement identifiable pour des non-spécialistes ;
- des augmentations significatives des valeurs d'achat peuvent être justifiées par des arguments apparemment cohérents, en particulier les hausses prévisibles, les variations de cours qui justifient des achats en masse (techniquement ces achats apportent la possibilité de surfacturation à volonté) ;
- les pratiques de contrôle appliquées dans le pays du client peuvent être inexistantes dans le pays fournisseur ou être d'une nature différente ce qui élimine, de facto, une possible comparaison.

On peut utiliser facilement un litige commercial pour transférer les sommes nécessaires au complément des paiements : un contentieux peut opportunément surgir, surtout si le contrat a été rédigé de manière approximative. L'utilisation des instruments conditionnels⁴⁸ sur ces achats peut aussi permettre d'effectuer des transferts à cette occasion. La valeur détournée sera moindre, mais elle peut toujours être utilisée pour compléter un quota exigé.

⁴⁷ Si le montant global de la commission était plus élevé que le montant surfacturé chez le fournisseur, le solde serait apporté par d'autres "manipulations" décrites ci-après.

⁴⁸ Une option représente un droit d'acheter (*call*) ou de vendre (*put*) à un prix convenu à l'avance une quantité d'un actif à un prix convenu. Ces options se traitent sur des marchés organisés.

Ce type de montage est utilisé surtout avec quelques pays émergents, le côté positif est que ces pays ne présentent pas de contrôle de gestion (ou de contrôle tout court) pour l'entreprise fournisseur. Donc, pas de risque de remonter vers celui qui verse la somme à partir du sous-traitant. Le risque est cependant la création de liens avec des groupes proches des réseaux mafieux. En effet, la charge de payer matériellement la commission est laissée au fournisseur. Il faut sécuriser cette sortie, c'est à dire faire en sorte que les fonds arrivent au bon destinataire (et les destinataires sont rarement des "tendres" !). Elle est donc, dans la plupart des cas, sécurisée par des "bataillons mafieux", auxquels on confie des prestations de gardiennage, de nettoyage, ou autres.

Ces diverses méthodes seront mises en place suivant la nature des rapports entretenus entre le client et le fournisseur, l'importance de la société du fournisseur et l'utilisation constante ou épisodique de ses services.

3. LE RÔLE DES BANQUES

Dans un certain nombre d'affaires, les montages frauduleux n'auraient pas pu être mis en place sans l'existence de paradis fiscaux et l'implication d'agences bancaires. Dans ces cas, les banques parties à l'opération, ont fonctionné comme des complices de la société qui versait les commissions. Il peut s'agir d'opérations directes ou indirectes :

- dans le cas d'une opération indirecte, les banques situées dans des paradis fiscaux ou les banques correspondantes impliquées dans l'opération, établissent un faux calendrier d'opérations à terme afin de "lisser" les résultats, de manière à ce que les sorties réelles du montant de la commission soient camouflées dans le domaine où il est le plus difficile de le contrôler : le secteur financier ; dans le cadre d'une opération directe, c'est plus simple : les filiales ou les agences bancaires sises dans des paradis fiscaux, prennent en charge le paiement direct de la commission. Elles "habillent" ce versement par des avances de trésorerie, qui donnent logiquement lieu à un paiement d'agios, mais à un taux relativement élevé. Ces remboursements compensent les versements engagés pour le compte du client. Le remboursement du capital peut être effectué par imputation sur le poste afférent aux placements financiers géré par la banque du corrupteur.

Le mécanisme délinquant peut fonctionner de la manière suivante : l'entreprise spéculer sur la valeur à terme. Elle perd. Mais, la contrepartie, soigneusement choisie, gagne. Elle paye le corrompu avec une partie de ses gains (ce mécanisme peut fonctionner, moyennant adaptation, avec toutes les opérations de couverture à terme).

Au plan comptable, les commissions, matérialisées par une sortie (virement) de fonds, apparaissent au débit du compte de la banque locale. Le banquier ouvre alors un autre compte offshore auprès d'une autre entité, ce qui sert essentiellement à casser le traçage et vire les fonds, ou mieux les transfère, en liquide. Les "gains" pour la banque sont prélevés dans les comptes de l'entreprise par l'opération à terme, ils constituent une perte pour l'entreprise et un produit pour la banque, qui récupère sa mise majorée des commissions perçues à cette occasion.

Il existe aussi des solutions de portage effectuées par des particuliers qui virent les fonds, à partir de leur propre compte dûment rempli à l'avance, sur les comptes des sociétés des corrompus.

Pour terminer nous citerons un risque important, qui concerne les fonds spéculatifs. Pour ces fonds, a été mis en place un système d'écritures comptables qui présente la particularité de se débloquer sans générer de pièces (l'achat ou la vente se débloquent automatiquement dès que la valeur des actions qui a été fixée à l'avance est dépassée). Le montage est virtuel. Il est donc aisé d'organiser des opérations fictives, en particulier lorsque le contrôle interne est inexistant. Tout le problème tient à la recherche de celui qui va payer au final : les fonds de la banque ou un client escroqué, complice ou non.

4. LES CAUTIONS

Le cautionnement est un contrat par lequel la caution s'engage à satisfaire les obligations d'un débiteur auprès de son créancier, si celui-ci est défaillant.

Amené à verser une commission dans un pays peu sûr, le vendeur s'accorde avec un chef de mafia locale qui se porte caution du versement de la somme due. On peut alors agir à partir d'un flux réel, comme développé ci dessus, et la mafia "protège" les transferts matériels, ou pratiquer une technique proche de *l'Awallah* : le mafieux avance les fonds sur ses deniers personnels et les récupère dans le pays du client.

Ce montage permet, sans utiliser de caisses noires, de sous-traiter le paiement des commissions à des mafias locales. En contrepartie, des contrats seront passés avec des entreprises qui appartiennent directement ou indirectement au groupe mafieux concerné à moins que des versements corrects sur le plan comptable ne soient effectués dans le pays du vendeur au profit des mafiosi. Ce ménage à trois est, certes, intéressant mais il pose le problème de l'implantation d'une organisation criminelle dans le commerce et celui du mélange des genres.

5. LES COMPTES D'ASSURANCES

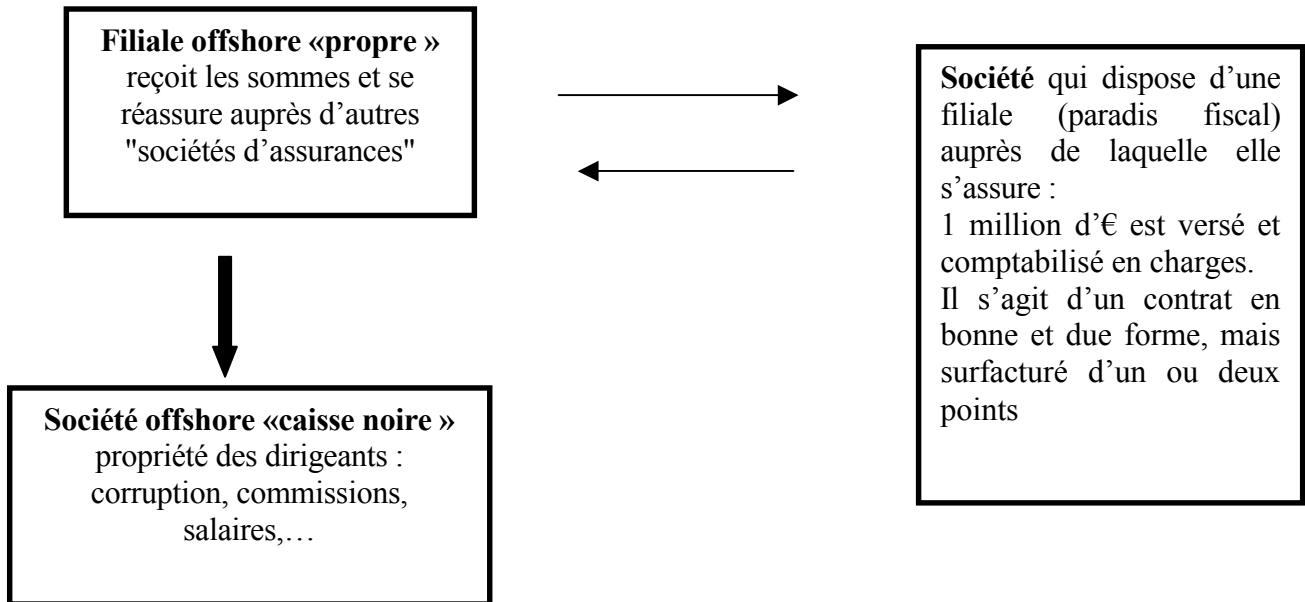
L'utilisation des comptes d'assurances est un procédé relativement fréquent pour verser des commissions à des fonctionnaires servant d'intermédiaires dans des pays étrangers. Plusieurs raisons expliquent cette pratique :

- la difficulté qui résulte de l'évaluation des termes des contrats et, notamment, les problèmes de décodage des taux sont tels que seuls quelques rares spécialistes peuvent y déceler des montages irréguliers ;
- le passage par des paradis fiscaux est quasi obligé pour les entreprises qui s'auto-assurent ;
- le système est déjà rodé car, pour un certain nombre de secteurs d'activités économiques, ce montage est l'un de ceux que l'on utilise habituellement, avec le crédit bail international, pour alimenter la caisse noire ;
- les sommes en cause sont importantes et une variation infime des taux pratiqués entraîne des transferts compétents.

Le procédé utilisé peut fonctionner de deux manières : soit par la création de compagnies d'assurances captives, soit en s'assurant auprès de sociétés sises dans les paradis fiscaux. En général, on utilise ce montage dans un paradis fiscal pour s'assurer ou se réassurer (ce qui pose, en outre, des problèmes de transparence : qui sont réellement les réassureurs ?) contre certains risques à un tarif moindre que dans le pays d'origine ou contre des risques qui ne sont pas couverts ailleurs par une assurance. A l'origine, la méthode avait été créée par des groupes qui désiraient comptabiliser en charges des montants qui par leur nature, n'étaient pas admis en déduction. Du reste, un problème se pose toujours dans nombre de pays, c'est celui de la réglementation de l'activité des sociétés d'assurances étrangères.

[Retour sommaire](#)

UTILISATION DES COMPTES D'ASSURANCES (616)



6. LE CONTROLE DU VERSEMENT EN N-1 OU EN N+1 EST-IL POSSIBLE ?

On a vu l'importance de la constitution de caisses noires pour le versement de commissions illicites. On peut encore pratiquer de la même manière. L'avantage présenté par un tel montage est qu'il dissocie totalement le versement de la somme et sa comptabilisation en charges dans l'entreprise corruptrice, ce qui crée une difficulté conséquente pour faire la preuve du lien entre la comptabilisation et le versement.

De même on peut faire pratiquer le versement sur les fonds propres des filiales concernées. On recapitalisera plus tard, donc après la réalisation de l'opération. Ce procédé pose la même difficulté d'analyse que précédemment.

7. LE DELIT D'INITIE

Le délit d'initié reste un moyen intéressant de percevoir des sommes importantes en masquant largement l'origine réelle des flux et le corrompu passe pour un "homme d'affaires averti", tant que le délit n'est pas établi. Ce montage présente un intérêt certain, car il écarte un risque majeur qui est de laisser des traces dans la comptabilité (charges) puisqu'il ne passe pas par elle. C'est d'ailleurs pour cela qu'il est de plus en plus utilisé pour remplir les caisses noires.

Le mode opératoire est le suivant :

- à la suite d'une vente quelconque, une commission est exigée ;
- afin de ne pas attirer l'attention, le corrupteur va avertir le corrompu d'une prochaine hausse des cours sur une société liée ;

- le corrompu achète un certain nombre d'actions de cette société, puis les revend lorsque la hausse du cours prévue a eu lieu, en retirant de cette opération une plus-value conséquente. C'est cette plus-value qui tient lieu de commission.

Si le corrompu ne peut pas ou ne veut pas avancer les fonds nécessaires à son acquisition, une banque lui en fait l'avance sans intérêt : c'est le corrupteur qui prend en charges intérêts et capital si la mise n'est pas remboursée.

Un tel montage peut être utilisé partout dans le monde, ce qui laisse une marge de manœuvre considérable. Il aurait été utilisé largement, dit-on, au moment où la "nouvelle économie" était euphorique. Pour le réaliser, il suffisait de créer, en compagnie du corrompu, une ou plusieurs sociétés de type "jeunes pousses". Le coût de cette création est limité. Il est possible de les localiser très loin, en Asie par exemple, sans qu'aucun salarié n'y soit affecté. A la suite de l'annonce (fausse mais suffisamment bien présentée pour qu'elle soit crédible) que l'une des sociétés semble intéresser une grande entreprise, le cours du titre s'envole et c'est l'une des filiales du vendeur qui rachète l'entreprise. Le corrompu a touché sa commission de la manière la plus officielle qui soit : en cédant des parts. Le corrupteur a organisé l'opération. Il a investi, a perdu et a comptabilisé ses pertes en charges pour dénouer l'opération.

Dans ce cas, il est évident que le corrupteur doit intervenir lui-même dans l'opération. En effet, on pourrait concevoir la même manipulation et l'intervention d'un tiers non complice qui se fait gruger ; le gain serait maximal pour les deux complices, mais le risque de dépôt de plainte de l'acheteur escroqué est trop fort pour qu'une telle manœuvre soit tentée. En effet, tout le problème de ces montages est de ne pas laisser de "fil" qui permettrait de dévider l'écheveau. Il est donc nécessaire, et même indispensable, de rester entre soi.

8. LES AIDES PERSONNALISEES

Il s'agit ici d'une variante intéressante des versements corrupteurs, qui ne peut être identifiée qu'à partir d'une analyse fine du contrat et des obligations qui en découlent, lorsqu'elles y sont inscrites. Sinon, c'est dans la comptabilité du corrupteur que l'on pourra les mettre en évidence. C'est une méthode qui permet de corrompre en proposant ce que l'on qualifie de "paiement en nature". Elle peut être utilisée seule ou en complément d'un versement important. Elle comporte deux volets principaux : les aides dites humanitaires et les aides personnelles.

Les aides humanitaires

Accordées en complément de l'attribution d'un contrat, ces aides sont très souvent versées par l'intermédiaire de "fondations" liées à la société qui a obtenu le contrat et peuvent couvrir tous les besoins des corrupteurs. Nous n'en citerons que quelques exemples très marqués par le cynisme qui ressort du montage :

- financement apporté à un hôpital ou à un centre de soins qui n'existe que virtuellement : les comptes bancaires sont les seuls éléments présentant une réalité ;
- financement apporté à une université (privée) qui n'en a aucun besoin, ce qui permet aux rares élèves de disposer chacun de véhicules personnels et de voyager à travers le monde ;
- financement de ce que l'on nomme des "éléphants blancs", qui ont comme caractéristique principale de ne pas exister en réalité ;

Tous ces projets peuvent, en outre, faire l'objet d'une médiatisation très forte, qui met en valeur le côté "humanitaire" de l'entreprise corruptrice, ce qui au final, lorsque les tenants et aboutissants sont connus, est assez irritant. La médiatisation a lieu au moment de l'obtention du contrat. Les aides accordées prouvent alors le caractère désintéressé de l'entreprise bénéficiaire. Parfois les aides sont un élément déterminant du choix du titulaire du marché concerné⁴⁹.

Les aides personnelles

Les aides accordées par le titulaire d'un contrat peuvent aussi être personnelles. Elles recouvrent alors une palette très large de "cadeaux", dont un bon exemple peut être trouvé dans la relation des déboires de certains membres du Comité International Olympique (C.I.O.) lors de la candidature de la ville de Salt Lake City pour l'organisation des Jeux Olympiques. Nous n'épiloguerons pas sur ce cas d'espèce, car les contreparties qui ont été découvertes semblent ridicules au regard de ce qui a pu être obtenu réellement.

C'est dans ce type de compensation que prend place l'utilisation de l'immobilier, à la fois comme support de montage (on fait acheter des terrains ou de l'immobilier local à un tarif exceptionnellement élevé, ce qui correspond à la rémunération demandée) ou comme valeur d'échange (achat d'un bien immobilier dont la valeur correspond au montant demandé qui est donné par la suite au corrompu).

9. LES FRAIS GENERAUX

Augmenter les frais généraux à l'aide de fausses factures peut sembler une possibilité pertinente pour "sortir" la trésorerie nécessaire. C'est le montage auquel on pense immédiatement, mais il présente tout de même un défaut rédhibitoire : il ne peut jouer que sur des valeurs unitaires limitées, même si on peut multiplier le nombre de manipulations. En effet, les sommes "gagnées" ne peuvent pas dépasser deux à trois pour cent de l'ensemble des charges manipulées et encore, à condition que l'on touche à tous les comptes, et directement. Si l'on fait intervenir des tiers, leur "rémunération" fait baisser mécaniquement le quota détourné.

De plus, les taux de commissions sur certains marchés étant à deux chiffres, même en organisant des flux intra-groupe, on n'atteindra pas les montants nécessaires, surtout dans des périodes de forte demande. La seule utilisation qui nous apparaît probable est l'emploi de ce système à titre de complément de versements déjà effectués par ailleurs. Dans cette optique on entre dans une utilisation possible, mais non optimale.

10. LES ASSOCIATIONS ET LES FONDATIONS

Régulièrement, on apprend que des associations ou des fondations ont été utilisées pour recevoir et convoier les fonds nécessaires au paiement des commissions ou à leur retour. Il est vrai que cette pratique a été initiée depuis longtemps pour réintroduire dans le circuit économique normal les sommes constituant les retours sur commission. Les présidents d'associations distribuaient les fonds aux bénéficiaires, en prélevant une dîme au passage. C'est l'un des exemples typiques des montages en réseau. Les associations réalisaient ainsi des opérations de portage pur et simple, pour le compte des corrupteurs. Ce processus peut toujours fonctionner, mais il a été quelque peu modifié récemment.

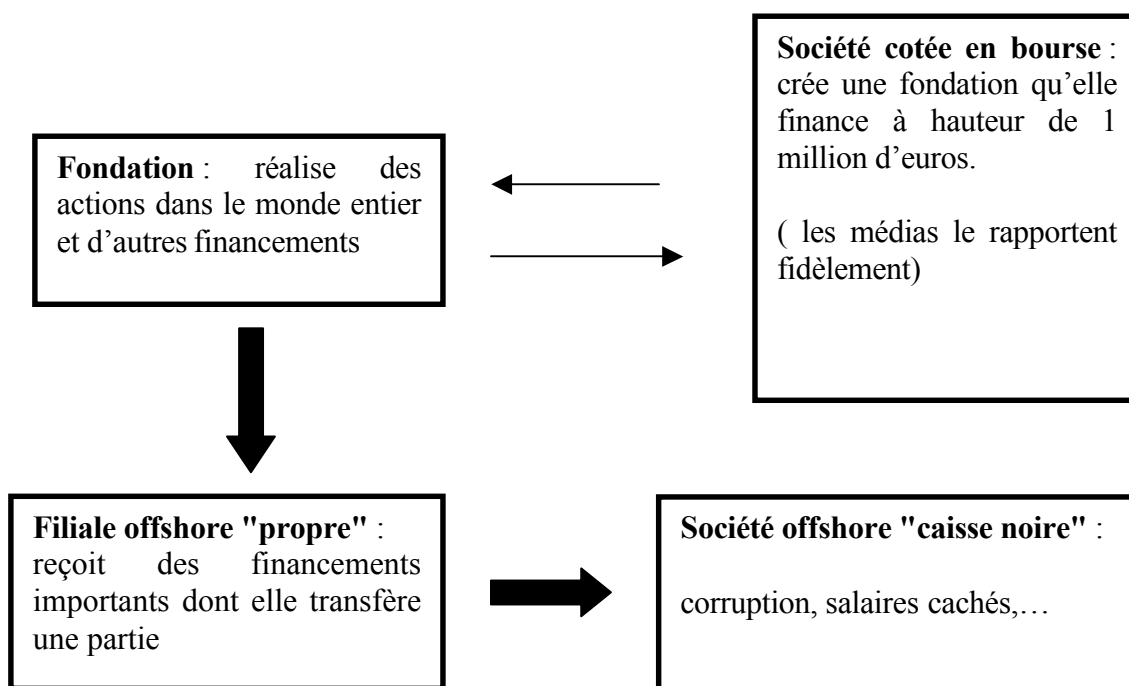
⁴⁹ On ne dira jamais assez le mal, en termes d'image, que peuvent faire ces montages aux vraies associations caritatives ou aux vrais programmes d'aides utiles et réfléchis, qui fonctionnent correctement.

L'utilisation d'organisations d'entraide pour faire passer des fonds terroristes ou mafieux n'est pas nouvelle et on ne peut manquer d'être surpris de l'étonnement des commentateurs lorsque le réseau Al Qaïda a été mis à jour. En fait, on se trouve face à une logique imparable en matière de montage frauduleux, dans la mesure où le délinquant utilise chacun des points les plus susceptibles de camoufler le risque de découverte du montage :

- le choix d'une structure d'entraide ou d'une structure qui ne recherche pas le profit, fait bénéficier celui qui la crée d'un préjugé favorable auprès des médias. Le préjugé est d'autant plus favorable que l'impact dans les médias est important ;
- cette structure est internationale et le saut des frontières en sera facilité ⁵⁰;
- les contrôles des versements et des cheminements sont toujours relativement légers, sauf volonté expresse des dirigeants, lorsqu'ils affectent une fondation ou une structure de type associatif.

Le fait que ces structures ne soient pas astreintes à l'obligation de publier leurs comptes, qu'elles peuvent, sans attirer l'attention, disposer de beaucoup d'espèces et que les contrôles internes peuvent être inexistantes... sont autant d'aides au camouflage. En fait, la seule limite est l'importance des sommes en jeu, qui ne peuvent prendre indifféremment tous les chemins. Il sera donc parfois nécessaire de fractionner entre plusieurs entités les flux concernés. Et, là encore, l'essaimage associatif pourra y aider.

UTILISATION DES FONDATIONS



⁵⁰ Est-il besoin de se demander pourquoi certaines associations ont des filiales très importantes dans des paradis fiscaux, alors même que l'analyse simple des comptes démontre que ces pays ne sont ni donateurs, ni utilisateurs de l'aide apportée ?

11. LES FRAIS D'AVOCATS ET DE CONSEILS

Dans certains cas extrêmes, les frais d'avocats et de conseils peuvent être utilisés pour verser les commissions illicites réclamées par les corrompus. Encore une fois, la méthode repose sur la surfacturation, c'est à dire que l'on va largement surfacturer la prestation normale et étendre le système à un certain nombre de filiales de préférence importantes, ce qui générera des flux financiers, au final considérables, permettant de mobiliser immédiatement des fonds en cas de besoin. Cette mobilisation se fera chez les faux facturiers ou directement dans les cabinets concernés.

Dans la comptabilité, il est aisé d'habiller ces prestations en conseils ou en aides accordées à l'occasion, par exemple, d'un contentieux car, en fait, les rapports ont été réalisés en interne, mais payés au cabinet complice. La fluidité des opérations est facilitée par le fait que de nombreux cabinets disposent, soit de correspondants, soit de filiales, dans des paradis fiscaux.

12. LE RACHAT DE DETTES

Le rachat ou la renégociation de dettes contractées par les pays émergents, est possible mais cette opération ne peut se réaliser qu'avec l'aval d'une structure étatique et avec des complications importantes. Plusieurs procédés peuvent être utilisés :

- renégociation de la dette constituée par le financement de l'achat, entre le client et l'une des banques concernées, et versement, en contrepartie de sommes importantes, à un "cabinet de renégociation" constitué pour l'occasion. Les responsables du cabinet sont des proches des corrompus ;
- renégociation de la dette par la structure qui avait avancé les fonds, diminuant considérablement la charge financière pour l'emprunteur. Mais, le service chargé du paiement des charges de la dette n'est pas informé et continue à verser le montant de remboursement initial. Les sommes excédentaires (différence entre le paiement effectué et la dette renégociée) sont alors partagées entre les protagonistes.

13. LES AIDES LIEES ET LES AIDES DELIEES

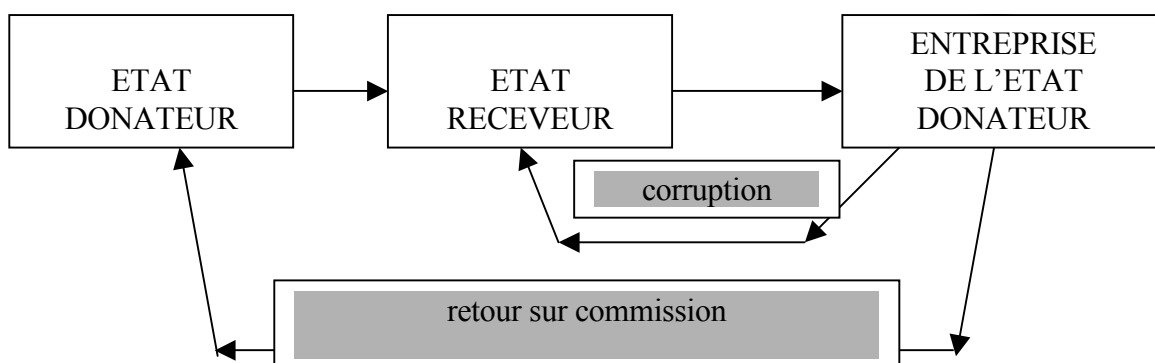
Le versement des aides par des Etats donateurs a toujours été accompagné de versements corrupteurs. Il continue de l'être aujourd'hui, même si les modalités pratiques et les formes de la corruption sont différentes depuis que l'on est passé d'une aide liée à une aide déliée.

Aide liée

L'aide est dite liée, lorsque le versement accordé par un Etat est " subordonné " à l'obtention de marchés pour des entreprises de cet Etat.

Ce système jouit, en France notamment, d'une mauvaise image due au fait qu'il a permis de mettre en place la technique dite des « *retours sur commission* ».

[Retour sommaire](#)



Le montant de l'aide accordée par l'Etat donateur est surévalué.

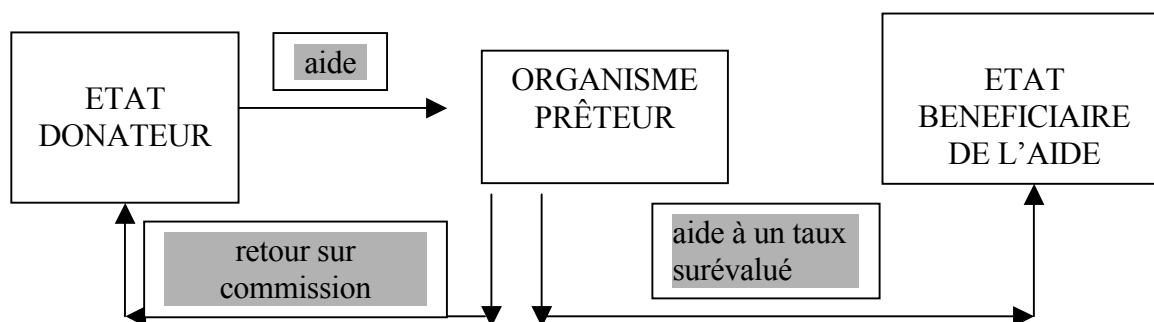
Le choix de l'entreprise attributaire du contrat est fixé à l'avance et ne donne pas lieu au versement de commissions de corruption à ce niveau. Les marchés passés dans le pays tiers par les entreprises du pays donateur sont surfacturés. Le montant de la surfacturation est reversé : pour une part aux dirigeants du pays tiers, pour une autre part aux dirigeants du pays donateur. C'est le gouvernement local qui garantit et assure le « retour sur commission ».

Les contrôles ne peuvent se faire que dans le pays tiers ou dans le cadre d'un audit qui concernerait les trois intervenants : pays donateur, pays receveur et entreprise du pays donateur. La difficulté réelle de procéder aux contrôles favorise le développement de l'aide déliée.

Aide déliée

Le principe du déliement est l'octroi d'une aide a priori sans contrepartie, donc plus claire et plus transparente, même si elle donne lieu à une forme de corruption basique au moment de l'attribution du marché dans le pays receveur. Le pays donateur se donne à bon compte une image de vertu et de désintéressement.

En revanche, dans les faits, le problème reste inchangé : le montage de corruption remonte à un niveau supérieur, où il sera moins facilement lisible : il est organisé par l'organisme prêteur sans passer par l'emprunteur, ce qui permet d'éviter un intermédiaire à risques lorsque l'on procède au « retour sur commission ».



Le mécanisme est le suivant :

Le versement du pays donateur est effectué par l'intermédiaire d'un organisme financier national.

C'est ce dernier qui procède au versement de la commission due au dirigeant du pays donateur.

L'emprunteur n'intervient pas, mais, l'organisme financier prêteur majore ses taux d'intérêts. Le retour sur commission s'effectue alors de deux manières :

- soit l'organisme prêteur verse sur un compte-tiers (appartenant au décideur du pays donateur) la différence entre le taux normal et le taux surévalué ;
- soit l'organisme prêteur apporte sa garantie aux prêts que le décideur du pays donateur peut solliciter auprès d'un autre organisme financier (cela lui permet d'obtenir des prêts pratiquement sans intérêt ou, parfois même, des versements de fonds sans contrepartie, puisqu'il lui suffit de ne pas rembourser son prêt pour que l'organisme financier qui a accordé l'aide fasse jouer sa garantie et rembourse à sa place).

Enfin, il faut mentionner une méthode plus élaborée qui consiste à fournir gratuitement au pays-tiers des experts pour l'aider à élaborer le cahier des charges de l'appel d'offres. Cette très grande générosité (aide déliée et expertise) permet, en effet d'insérer dans le cahier des charges des clauses telles que le contrat ne pourra être réalisé que par une seule entreprise qui appartient, non par hasard, au pays donateur. On a donc réalisé, à la fois, le retour sur commission et l'obtention de contrats par les entreprises nationales tout en réduisant considérablement les risques de découverte de ce stratagème. On pourra mesurer l'efficacité de ce dispositif en analysant les résultats des appels d'offres lancés avec des aides déliées (combien de contrats et pour quel montant ont été finalement accordés aux entreprises du pays donateur ?).

Le déliement de l'aide ne supprime pas les retours sur commission, mais il impose à ceux qui veulent en bénéficier de passer par des intermédiaires plus sûrs et plus discrets que ceux que l'on utilisait autrefois. Le mécanisme est à peine plus complexe, mais parfaitement sécurisé.

Comme on peut le voir, toutes ces méthodes ne sont que partiellement nouvelles. Elles impliquent simplement l'utilisation d'outils plus techniques, de montages plus compliqués et une ingénierie des fraudes mieux adaptée au risque. Pour ce qui concerne la recherche de la preuve, même si ces montages ne sont pas toujours faciles à mettre en évidence après coup, on constate souvent que ce sont, en fait, les concurrents qui effectuent cette investigation à partir de techniques proches de l'intelligence économique, dévoyée en l'espèce, mais efficace. Le travail de recherche est facilité mais la manipulation n'est jamais loin !

En 1999, on a pu assister à une mise en cause de la France (et accessoirement de l'Allemagne) au motif que les "commissions" pourraient continuer à être comptabilisées en charges par les entreprises (après autorisation de l'administration fiscale) et ce, même après la signature de la convention de l'O.C.D.E. Ce qui était en jeu, ce n'était pas le versement des commissions puisque celles-ci devaient disparaître à terme mais la durée de la période de rétroactivité pendant laquelle les versements restaient autorisés. La France était donc « *coupable de favoriser la corruption* ». En revanche, toutes les opérations exposées ci-dessus atteignent le même résultat, c'est à dire qu'elles mettent en place un (ou des systèmes) qui permettent de corrompre ou de répondre aux demandes des corrompus. Et nous pouvons écrire, sans grand risque d'être démenti, qu'aucun pays ne pratique différemment. En effet, quel que soit le schéma mis en place, la déduction du coût de la corruption par son intégration dans les charges de l'entreprise ne peut être effectuée que de manière directe ou indirecte :

- si la charge est comptabilisée chez les filiales, c'est la remontée de dividendes qui en sera réduite d'autant ;
- s'il est nécessaire de la recapitaliser ou d'initier un flux financier, c'est autant qui ne constituera pas de produits dans la société mère.

Dans chacun des montages détaillés ci-dessus, les versements en faveur des corrompus sont déduits, indirectement certes, mais ils sont tout de même incorporés aux charges des entreprises ou des Etats. L'argument utilisé pour déconsidérer les pays qui pratiquaient la déduction directe des commissions à l'exportation peut donc, à notre avis, être difficilement recevable lorsque les détracteurs qui sont aussi des concurrents pratiquent tous l'une ou l'autre forme de déductibilité indirecte. La convention est donc beaucoup plus un instrument de guerre économique qu'un outil destiné à réduire ou supprimer la corruption dans les transactions commerciales internationales.

* *
*

Le monde des affaires est affecté, mécaniquement, par la corruption. Or, ce phénomène a été longtemps considéré comme répréhensible au plan national, mais admissible dans les transactions internationales. Jusqu'à une période récente, comme on l'a vu, tous les "vendeurs" pratiquaient quasiment de la même manière. Des réseaux étaient organisés par chaque vendeur et fonctionnaient, soit de manière isolée, soit dans le cadre d'ententes exigées par les "nécessités". Conjointement, s'étaient développés des systèmes de veille et de surveillance entre réseaux concurrents. Mais cela, tout le monde le savait. Avec l'instauration d'un corpus législatif novateur, la pratique de la corruption est devenue partout, officiellement réprouvée, ce qui est moralement logique. Des textes nouveaux existent et ils doivent être appliqués, mais le besoin de corruption est toujours présent. De ce fait, la problématique des entreprises est désormais la suivante : faut-il conclure "l'affaire" et payer le corrompu en organisant la sortie de fonds, ou alors faut-il laisser le contrat à un concurrent ?

Conjointement à cette problématique, le risque de manipulation est devenu plus présent. La manipulation, sur un fond d'intelligence économique, est devenue une constante⁵¹, alors qu'elle n'était qu'épisodique. Les séquelles de la guerre froide ont paradoxalement ouvert et restreint le marché. Dans le même temps, les méthodes "offensives" de recherche illégale de renseignement sont largement utilisées. En effet, l'idée sous-jacente de ces opérations de manipulation est d'utiliser l'illégalité du versement de commissions (réelles ou imaginaires) pour écarter des concurrents potentiels⁵². Le support de la manipulation est la "liste noire". Ainsi, sont élaborées des listes de pays, des listes d'entreprises, des listes de dirigeants..., qualifiés de corrompus, ce qui a pour effet mécanique de faire perdre des marchés aux mis en cause... et de les faire gagner par d'autres qui souvent ne sont guère plus honnêtes. On a simplement affaire à des délinquants plus malins que les autres ! Ce risque est d'ailleurs celui qui est sous-jacent au contrôle de la corruption : si on ne traite pas le sujet avec toute la technicité nécessaire on court le risque d'être manipulé.

⁵¹ Deux cas peuvent se distinguer dans la vente à risque : la vente importante ou les opérations de remise à niveau qui portent sur des opérations lourdes et les ventes dites ordinaires, beaucoup moins lucratives. Pour chacun de ces cas, les versements de commissions suivent un régime différent autant pour ce qui concerne les modalités de paiement que les sommes versées.

⁵² On se rappellera les déboires de la société DASSAULT en Corée du Sud, où l'avionneur a pu voir son produit (techniquement supérieur) éliminé de la compétition à la suite de fausses accusations de corruption.

Les Etats-Unis d'Amérique appliquent le *Foreign corrupt practices act* (F.C.P.A.), adopté en 1977 et dont la dernière modification date de 1998. Or, cette législation semble comporter un certain nombre de points faibles signalés, notamment par l'O.C.D.E. dans le rapport d'évaluation adopté en juin 2002 :

- la définition de l'infraction de corruption donnée par le F.C.P.A. est plus étroite que celle retenue par la convention ;
- le F.C.P.A. est moins strict que la convention en ce qui concerne le paiement de facilitation puisqu'il s'agit des « *dépenses raisonnables et de bonne foi, directement liées à la promotion des produits ou à la conclusion des contrats avec un Etat étranger* » pour lesquelles aucune limite n'est fixée sur le montant ou la nature des prestations éligibles ;
- le F.C.P.A. ne soumet à des obligations strictes en matière de contrôle comptable et d'audit que les entreprises cotées ;
- s'agissant des poursuites sur le fondement du F.C.P.A., la *Securities and exchange commission* (S.E.C.)⁵³ ne mène finalement que peu d'investigation, faute de moyens ;
- le principe de l'opportunité des poursuites permet en théorie au département américain de la justice de s'abstenir d'agir dans ces affaires qu'il jugerait sensible, ce qui semble le cas dès l'instant où est mis en avant le contexte concurrentiel ;
- le système américain du « *plea bargaining* » (transaction) permet aux entreprises poursuivies d'échapper à des condamnations pénales ;
- la procédure d'avis ressemble curieusement à la procédure autrefois appliquée en France où les commissions versées aux intermédiaires ne pouvaient être comptabilisées en charges par les entreprises qu'après accord des services fiscaux ;

Cela montre que, dans ce domaine de la lutte contre la corruption dans les transactions internationales, aucun pays occidental ne dispose d'une législation plus avancée qu'une autre. Dans un sens, cela peut paraître rassurant, puisque personne ne peut se prévaloir d'une honnêteté parfaite. Dans un autre sens, cela montre que les mesures prises par l'O.C.D.E. ne sont pas suffisantes pour combattre la corruption. La démarche entreprise est positive et il convient de la poursuivre. Mais il faut avancer prudemment et se garder de tout discours simpliste et moralisateur, car toutes mesures nouvelles entraînent des effets pervers qu'il faut bien mesurer si l'on ne veut pas que le remède soit pire que le mal. Enfin, il est important de ne pas se satisfaire des "analyses" du phénomène de la corruption proposée par les O.N.G. qui s'auto-proclament représentantes de la société civile et qui, comme les fondations, mais de manière de plus en plus insidieuses, prônent les idées de leurs bailleurs de fonds. Le rôle des Etats doit donc rester primordial, aussi bien pour analyser le phénomène de la corruption dans les transactions internationales, que pour proposer des remèdes efficaces susceptibles de combattre ce fléau.

⁵³ Equivalent américain de la Commission des opérations de bourses (C.O.B.).

CHAPITRE IV

SECURITE PRIVEE :

EMERGENCE D'UN CERCLE VERTUEUX ?

Le besoin de sécurité des personnes a toujours existé et les remparts de nos vieilles villes sont là, pour en témoigner. Dès le 7ème siècle, le guet -la garde de nuit-, a été créé ; puis, dans les villes, des services de surveillance ont été assurés par les citoyens à l'initiative de Charlemagne. On situe l'origine de la maréchaussée à la fin du Moyen - Age. Bien évidemment, ces diverses mesures n'ont pas éradiqué tous les dangers, et encore sous le Directoire, ceux que l'on dénommait les "chauffeurs", associés en bandes organisées, semaient la terreur dans les régions rurales en brûlant les pieds de leurs victimes pour leur faire révéler l'endroit où elles cachaient leurs économies. Les détrousseurs de grands chemins, les voleurs de la forêt de Bondy et des tréfonds des villes sévissaient quotidiennement. Jusqu'à une époque relativement récente, la sécurité des biens et des personnes était, par définition, aléatoire et nombre de préoccupations d'aujourd'hui n'étaient pas même envisagées. Nul ne songeait à garantir la qualité bactériologique des aliments consommés, ni à procurer aux victimes un dédommagement pour une blessure infligée ou une demeure saccagée. Quant aux phénomènes naturels, responsables de nombreux accidents et dégâts économiques, ils étaient le fruit de la fatalité.

Outre le droit général à la sûreté, tel que reconnu par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le besoin de sécurité "au quotidien" s'est considérablement amplifié au cours de la deuxième moitié du XXème siècle, investissant des domaines de plus en plus nombreux et variés, tels que la sécurité sanitaire, sociale, juridique, routière, nucléaire, prénatale...

Cette demande croissante, pressante et fondée, partiellement satisfaite par les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics, a pu se détourner vers une offre "à la carte" ou "sur mesure", proposée par des entreprises privées.

La présente étude concerne les activités de sécurité privée telles qu'elles sont reconnues et formalisées par la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995, dite d'orientation et de programmations relative à la sécurité, qui dispose que les entreprises de gardiennage, de surveillance et de transports de fonds, d'une part, les agences privées de recherche, d'autre part, exercent des activités de sécurité de nature privée. Ainsi définie, la sécurité privée en France constitue un marché porteur sur lequel s'affrontent les intérêts de 4000 à 5000 entreprises, employant un effectif de plus de 100 000 salariés et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 1,07 milliards d'€ (environ 7 milliards de francs). Ce marché rassemble des métiers ayant des spécificités propres, dont certaines font appel à des techniques de haut niveau. Cette

étude s'attachera à mettre en évidence les situations et les personnes exposées aux risques de dérives pouvant générer des pratiques corruptrices. Elle fera également l'inventaire des faiblesses ou des difficultés des contrôles opérés. Il sera signalé certains partenariats risqués entre les fabricants et les distributeurs (qui ont objectivement intérêt à maintenir un sentiment d'insécurité) et les prescripteurs (maires, sociétés de transports publics ou autonomes, offices publics d'H.L.M., syndicats de copropriétés, assureurs, etc...). En conclusion seront exposées des préconisations qui paraissent pouvoir permettre une meilleure appréhension des risques et, partant, de les éviter.

I. - GENERALITES SUR LE SECTEUR

De manière liminaire, il paraît nécessaire de présenter, au travers d'un tableau synoptique, les différentes entités d'une société privée de gardiennage ou de protection et son organisation. Le présent croquis en montre les différentes structures (*cf. infra*). Cette société peut se constituer sous toutes les formes du droit commercial. Elle se compose, en dehors de l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (E.U.R.L.) plus spécialement adaptée aux agents privés de recherches (déetectives privés), de personnels, de matériels, de bâtiments et de savoir faire propres. Chaque société contracte directement avec ses clients par l'intermédiaire de sous-traitants qui doivent être agréés de la même manière que la société commanditaire. L'entreprise peut également détenir des bureaux ou des établissements délocalisés. Les clients sont issus de tout le secteur économique : clients privés, institutionnels, entreprises nationales, Etat, etc... La société de sécurité privée doit se conformer à la loi et respecter un certain nombre d'engagements. Ses gérants et employés doivent appartenir à l'un des pays membre de l'Union Européenne ou bénéficiant d'un accord international.

Au début des années 1980, l'actualité a mis en exergue des faits divers illustrant les dérives de quelques sociétés de sécurité privée, dérives qui ont légitimement ému l'opinion publique et ont poussé le législateur à encadrer le secteur pour prévenir une réitération de certains débordements. Mais ces épiphénomènes masquent une réalité plus contrastée : d'une part des pratiques qui, pour être moins connues et plus astucieuses, n'en sont pas moins préoccupantes et, d'autre part, la volonté de la profession de tenter d'assainir ses rangs et de coopérer avec les pouvoirs publics .

Les monographies établies au cours des dix dernières années dans ce secteur, peuvent parfois faire apparaître des différences d'approche sensibles. En particulier, elles peuvent diverger sur la notion d'expansion du marché qui est parfois contestée et qu'il convient, en toute hypothèse, de nuancer en fonction des branches. En revanche, les observateurs s'accordent sur les mutations qui ont modifié en profondeur des pans importants de l'activité, notamment par le recours à des équipements coûteux (technologies avancées de détection et de télésurveillance) entraînant, vers les années 90, une concentration des entreprises et l'augmentation de leur taille. Cette compétition a été renforcée par la concurrence étrangère, les firmes britanniques et allemandes s'étant développées plus précocement. Le XERFI⁵⁴, dans une description du secteur, évoque des pratiques de concurrence déloyales, tels que le dumping.

Or, certains tarifs ne peuvent s'expliquer que par le recours à des pratiques illégales qui réduisent les coûts, telles que, par exemple :

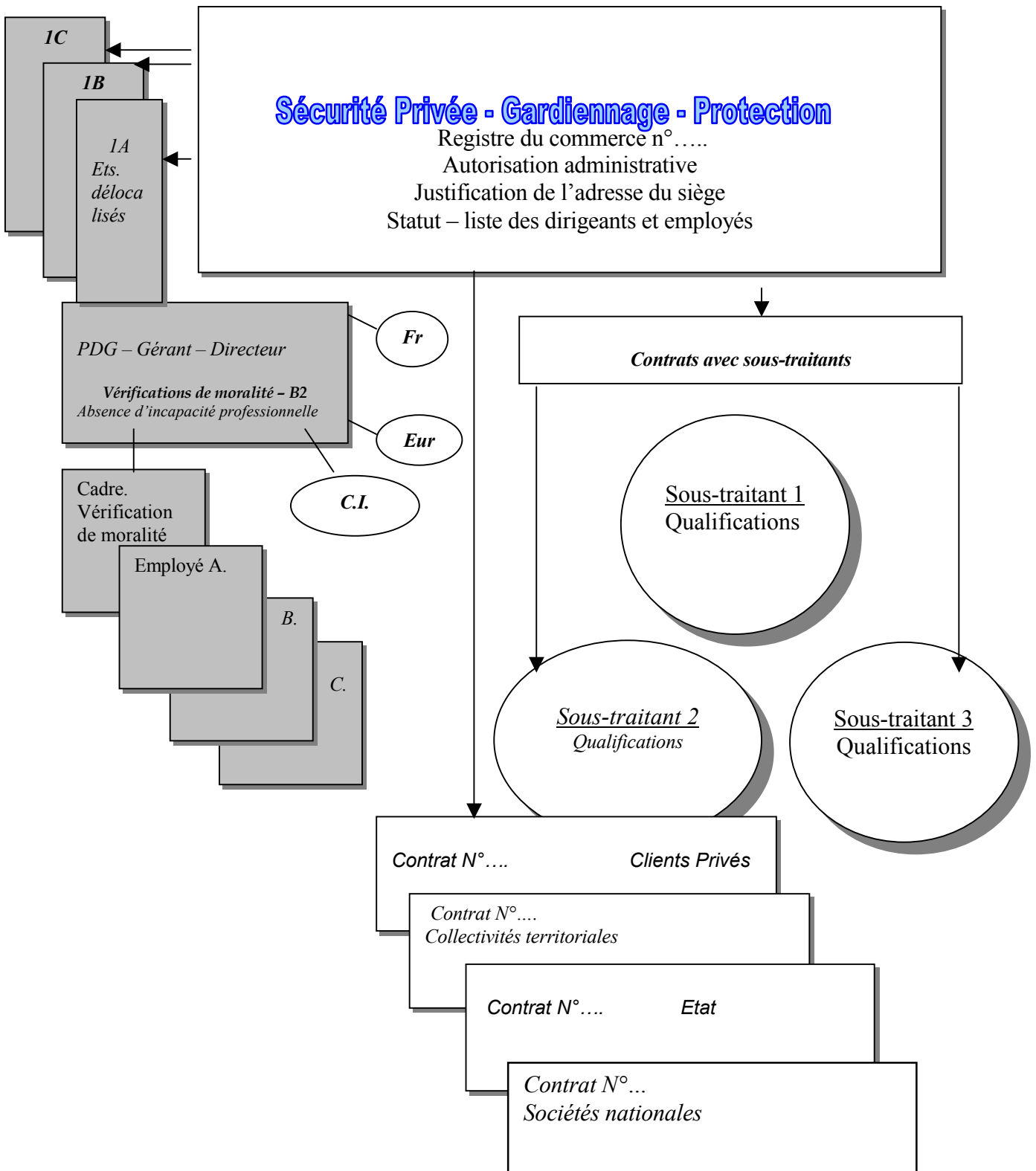
- l'emploi de personnel sans permis de travail ;
- la comptabilité non sincère ;
- le port d'armes sans permis (dans la mesure où le détenteur d'une autorisation bénéficie d'un coût horaire supérieur).

⁵⁴ Le XERFI se définit comme un institut privé indépendant d'études économiques, spécialisé dans l'analyse des stratégies et des prévisions sectorielles. Il a été créé en 1993.

D'autres facteurs, qui ne sont certes pas spécifiques à la sécurité privée, ont pu, périodiquement, fausser le jeu de la concurrence :

- imposition de normes nouvelles plus contraignantes ayant pour objet (ou pour effet) de créer des barrières à l'entrée sur les marchés (ces normes peuvent être obtenues suite à des actions de lobbying auprès des autorités nationales) ;
- prédominance de certains grands groupes de service qui se diversifient dans la sécurité.

Schéma d'une société de gardiennage



Partie gauche grisée : entités et personnels qui constituent la société
 Partie droite : différents contrats possibles

II. - SITUATIONS A RISQUES LIEES AUX CONDITIONS DE CREATION DES ENTREPRISES

1. LES AGREMENTS

Dès la création de l'entreprise, peuvent être réunis, soit délibérément, soit par naïveté ou imprudence, des éléments qui portent en eux des germes de dérives. C'est pour tenter d'y remédier que les pouvoirs publics ont adopté diverses dispositions législatives.

Avant la loi n° 83-629 du 12 juillet de 1983, relative à la surveillance au gardiennage et au transports de fonds, pour créer une entreprise de sécurité, la seule contrainte était l'inscription au registre du commerce et des sociétés, conformément à la liberté d'entreprendre et à la liberté du commerce. Or, plusieurs affaires révèlent que bon nombre de sociétés créées dans les années 60 et 70, l'ont été par des individus à la probité incertaine. C'est pourquoi, l'article 7 de la loi précitée subordonne désormais la création de ces entreprises au dépôt d'une demande d'autorisation auprès de la préfecture où l'entreprise est inscrite à titre principal ou secondaire⁵⁵. Cette demande, qui porte le numéro d'inscription d'agrément, une justification de l'adresse, de la dénomination et du statut, est destinée à permettre certaines vérifications relatives à la moralité des dirigeants.

Si, dans la logique d'une économie administrée, l'agrément constitue une réponse à des abus qui ont pu être constatés ou à des risques potentiels de dérives qui ont été identifiés, (soit par analogie avec d'autres secteurs d'activité, soit parce qu'ils sont facilement imaginables), on a pu dire, paradoxalement, que ces régimes d'agrément et d'autorisations suscitent à leur tour des manœuvres pouvant aller jusqu'à la corruption et tendant à accélérer ou à contourner ces procédures considérées comme des obstacles. L'institution d'un agrément peut même résulter d'actions de lobbying auprès des pouvoirs publics, pour contrer l'action d'entreprises concurrentes nouvellement installées sur le marché.

Le secteur du gardiennage, de la surveillance et de la sécurité privée souffre des lenteurs qui entourent l'obtention des autorisations préfectorales, des délais de paiement des contrats, du poids de la masse salariale (84%) supporté par les sociétés et des investissements parfois lourds (centrale de surveillance, véhicules aménagés, équipements divers) ; tous ces facteurs peuvent inciter à la fraude ou à la recherche d'un profit rapide aux dépens de l'obéissance à la loi, de plus en plus contraignante et stricte dans ce domaine.

Il reste que ces dispositions, a minima, ne peuvent constituer une protection fiable à l'encontre de réseaux qui ont pu se former entre d'anciens personnages dépourvus des qualités requises et de prête-noms recrutés spécialement, moyennant un intéressement occulte, pour servir de caution morale aux sociétés.

2. LE « PANTOUFLAGE »⁵⁶

La loi n'interdit pas l'embauche par les sociétés de surveillance et de gardiennage de personnels issus de l'armée ou des services spécialisés de l'Etat, sous réserve des dispositions du statut des fonctionnaires et agents de l'Etat et de l'article 87 de la loi 93-122 du 29 janvier 1993. Le statut des fonctionnaires indique qu'ils ne doivent pas se prévaloir de leur qualité pour être embauchés et que la société ne doit pas en faire mention dans ses registres. Seule la commission instituée par l'article 87 de la loi précitée a compétence pour déconseiller les "migrations". Faute de

⁵⁵ Agence appartenant à l'entreprise, mais délocalisée.

⁵⁶ Cf. rapport du S.C.P.C. pour l'année 2000.

statistiques fiables, il est délicat de mesurer l'ampleur des passages de fonctionnaires du ministère de l'intérieur, parfois à haut niveau, du ministère de la défense ou celui de l'économie, des finances et de l'industrie, dans les activités commerciales de la sécurité privée. Au début des années 80, un sénateur avançait l'estimation selon laquelle ces passages pourraient représenter jusqu'à la moitié des effectifs privés du moment, dont la plus grande part se trouverait dans la direction et l'encadrement de ces entreprises. Or, cette situation présente d'évidents dangers : risque d'utilisation pour les intéressés des informations dont ils ont eu à connaître dans leur corps d'origine et fuites de données liées aux installations de la défense civile ou militaire. Par ailleurs, de nombreux "passages au privé" peuvent concerner des agents en délicatesse avec leur administration, pour faute de service ou insuffisance professionnelle, ce qui n'est pas particulièrement engageant sur la conduite de l'entreprise privée, pour l'avenir.

La formation des agents de l'entreprise par des agents de l'Etat peut amener à des situations de "pantouflage" où les fonctionnaires deviennent responsables de la formation, auditeurs, ou conseillers techniques chez le "partenaire". On peut ainsi imaginer un détachement provisoire au sein d'une grande firme qui a besoin de formation spécialisée en matière de sécurité et de gardiennage. Le formateur peut alors percevoir une rémunération occulte, prélevée dans le budget formation de la société, mais non déclarée par le bénéficiaire et venant en complément de son traitement de fonctionnaire. Heureusement, toutes les relations entre les agents de l'Etat et les grandes sociétés nationales ne sont généralement pas de cet ordre.

III. - SITUATIONS A RISQUES LIEES A L'ACTIVITE

Dans cette étude de secteur, ne seront pas évoqués les problèmes posés par les agents de recherches (plus communément nommés "détectives privés"), ni encore les questions relatives au milieu pénitentiaire, aux sociétés de contrôles techniques, ni celles de la serrurerie professionnelle de sécurité. Ces organismes spécialisés génèrent parfois des pratiques déviantes qui mériteraient quelques préconisations. Ces différents titres feront éventuellement l'objet d'une étude particulière ou d'une fiche de travail dans un rapport ultérieur. Le propos sera centré sur les sociétés du milieu de la sécurité privée proprement dite.

Les temps à venir semblent vouloir s'annoncer pour les sociétés du secteur du gardiennage et de la sécurité comme celle d'une remise en question et d'une moralisation, comme l'évoquait le journal « *Les Echos* » dans son édition du 23 janvier 2002 : « *Le secteur du gardiennage veut se refaire une image* ». Il semble, en effet, que cette branche de l'activité économique se soit lassée des appréciations peu flatteuses faites sur son compte. Le syndicat national des entreprises de sécurité (S.N.E.S.) déclare désormais souhaiter que la profession chasse ses « *brebis galeuses* », applique la "norme AFNOR" et restaure son image de marque trop souvent ternie par des dérives impliquant certains de ses adhérents. Cet organisme stigmatise les dérives les plus courantes de la profession. Il les attribue à des sociétés très locales, qui travaillent en sous-traitance illicite et dans la marginalité. Parmi les 4000 à 5000 entreprises du secteur, plus d'un quart se livrerait au travail illégal, s'adonnerait aux faillites frauduleuses, négligerait la formation de ses agents, surfacturerait ses prestations.

Des exactions ont été récemment dénoncées dans la presse et font l'objet de procédures judiciaires. Les faits évoqués ne relèvent pas de façon mécanique du délit de corruption ou d'infractions assimilées, mais il est clair que pour aboutir à ces objectifs, certains acteurs n'hésitent pas à y recourir.

Le présent chapitre tentera d'analyser, d'une manière qui ne se veut pas exhaustive, des situations liées à l'activité du secteur de la surveillance et du gardiennage privés et notamment celles qui portent sur des faits de corruption ou plus généralement des manquements au devoir de probité.

De nombreux textes reprennent à l'envi la même demande de moralisation de la profession, particulièrement la loi n° 83-629 juillet 1983⁵⁷ et celle n° 95-73 du 21 janvier 1995⁵⁸. Ces textes affichent la volonté « *de moraliser le métier du gardiennage, de renforcer son professionnalisme et la sécurité de ses agents de contrôler la probité des personnes physiques...* »

Précisons encore que la loi du 12 juillet 1983 définit, dans son article premier, la société de surveillance et de gardiennage en séparant son domaine d'action de celui de la protection des personnes. Elle précise en outre que les sociétés de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds doivent rester exclusivement dans leur domaine de travail, en excluant tout autre prestation de services non liée à la sécurité et au transport.

1. LES MANQUEMENTS AU SECRET PROFESSIONNEL

Les agents de sécurité connaissent le personnel des entreprises, ses habitudes, ses horaires, la configuration des lieux, etc... Ils ont un accès privilégié, par exemple, aux dossiers laissés en évidence sur les bureaux, ils entendent des conversations confidentielles ou des informations utiles pour commettre des actes de malveillance ou pour renseigner des entreprises concurrentes. Naturellement, ils sont soumis au secret professionnel et sont généralement avertis au moment de leur recrutement, contre les indiscretions qu'ils pourraient commettre, parfois à leur insu : « *Ne jamais prendre comme sujet de discussion ou d'anecdote une succession de faits qui se sont déroulés dans son travail pendant une mission. Ne jamais répondre à des personnes qui vous demandent des renseignements sur votre travail, exemple le contenu de vos missions, vos horaires...* ».⁵⁹

Il est évident que ces salariés, dont les rémunérations sont souvent peu attractives et qui peuvent avoir échappé au contrôle de moralité désormais prévu par la loi, sont particulièrement exposés aux risques d'offres d'achats de renseignements moyennant une contrepartie financière ou matérielle ou l'assurance d'une embauche mieux rémunérée ou plus stable. Ils peuvent être conduits parfois à proposer eux-mêmes ce genre de "services". Les agents qui travaillent dans les sociétés de gardiennage et de sécurité privée sont des "cibles" intéressantes pour les malfrats spécialisés dans les crimes qui nécessitent une complicité intérieure : vols à main armée, braquages de fourgons blindés, de banques importantes, de bureaux de change, de dépôts d'argent. En effet les voleurs ont besoin de renseignements fiables, comme les montants déposés, les rondes des gardiens, les systèmes de sécurité et les faiblesses de ceux-ci (systèmes vidéo défaillants, réparation de liaisons d'alarmes en cours, emplacements vulnérables, trajets des fourgons). Cependant, la qualification de corruption est rarement retenue.

L'utilisation des agents de sécurité peut aussi être détournée. Ils peuvent être employés à la recherche de renseignements, notamment en matière d'espionnage industriel. Accessoirement, ils peuvent servir à "faire les poubelles" et à glaner ici encore des renseignements, certes de base, mais monnayables. De même, il est assez facile à un agent privé de recherches d'approcher un gardien de société ou un agent de sécurité pour obtenir de lui des informations sur l'emplacement d'un bureau, l'agenda du locataire, le type de véhicule possédé, les éventuelles heures d'arrivée ou de sortie du personnel. Tous ces éléments permettront de faire avancer ses investigations. L'agent de sécurité est ainsi une victime potentielle ou un ami utile dans un système dit "de réseau".

⁵⁷ Relative à la surveillance, au gardiennage et au transport de fonds et relative à la sécurité.

⁵⁸ Relative à la sécurité

⁵⁹ Firouze DERRADJI, "Le guide pratique de l'agent de prévention et de sécurité" 1998.

Au sujet des « gated towns » ou « gated communities » (villes ou communautés clôturées).

Ce système peut fonctionner même lorsque la sécurité est assurée, à cent pour cent, comme annoncé dans les « gated towns » ou « gated communities », qui se sont créées récemment aux Etats-Unis d'Amérique. Il s'agit de lotissements entièrement entourés par un périmètre de sécurité, contrôlés à chaque porte (*gate*) d'entrée et de sortie, où l'idéal recherché est la vie sans criminalité et sans intrusion indésirable.

Ce phénomène commence à être importé en France. Certains promoteurs projettent, soit de construire des maisons reliées par alarme à un centre de télésurveillance, soit de réaliser des zones pavillonnaires entourées d'une grille et dont l'accès est contrôlé par un gardien.

L'impression de sécurité, dans une telle communauté, est plus virtuelle que réelle. En effet, le service de gardiennage connaît les usages des personnes de la ville, il détient parfois les clés des maisons, gère les appels téléphoniques, le réseau informatique, la circulation interne des véhicules, les absences des propriétaires, etc. On note tout de suite l'intérêt qu'il y a à corrompre le gardien ou le responsable du poste de commandement, pour permettre une entrée discrète au sein de la communauté et faciliter la prise de clichés photographiques, les vols, le piratage de données informatiques, etc....

2. LES SITUATIONS LIEES AUX ENTREPRISES

Les entreprises de sécurité privée peuvent être confrontées à des situations à risques ou soumises à des manœuvres corruptrices. Nous donnerons ci-dessous quelques exemples pouvant étayer cette affirmation.

Le livre blanc de l'Union française des industries de sécurité et de services (U.F.I.S.S.), publié en 1992, a retenu trois axes pour moraliser la profession. Il suggérait la création de seuils de compétence chez les chefs d'entreprises, l'instauration d'obligations minimum dans le fonctionnement des entreprises : (collaborateurs au siège 24h/24, présence d'un cadre pour la formation, radio dans les véhicules) et également le suivi d'une réglementation spécifique dans les établissements recevant du public. La profession s'est, à plusieurs reprises, rendue compte des risques encourus par ses membres dans un secteur en forte évolution, où la demande dépasse l'offre et où, évidemment, la concurrence se fait très rude pendant que les prix eux, pour toujours plus de rentabilité, sont tirés vers le bas au détriment de la qualité du service rendu.

Depuis le début des années 80, la profession était inquiète : la loi du 12 juillet 1983 est venue encadrer les actions et définir le métier par secteurs. Les textes ont affiné les notions. Beaucoup reste encore à faire quant aux agents privés de recherches et au domaine de la vidéo surveillance. En 1988⁶⁰, un rapport des renseignements généraux a d'ailleurs recensé les nombreuses possibilités de fraude dans le secteur de la surveillance privée. La loi du 21 janvier 1995 sur la sécurité confirme la volonté de moralisation déjà engagée.

C'est dans le domaine du personnel des sociétés privées de sécurité que les fraudes et la corruption sont les plus vastes : travail clandestin, prêt illicite de main d'œuvre, maintien en activité de sociétés radiées, emploi de travailleurs étrangers en situation irrégulière, détournement des aides de

⁶⁰ Le rapport mentionnait plus de 200 sociétés dites "douteuses", impliquées dans des conflits du travail ou ayant exercé une police sur la voie publique et plus d'une centaine peu fiables économiquement. Quelques sociétés étaient même très proches de partis ayant un caractère extrémiste.

l'Etat pour l'embauche, atteintes au droit du travail... De plus en plus l'Etat demande la mise en place de gardiens ou de surveillants "privés" pour ses bâtiments. Ce phénomène, comme le rapprochement parfois excessif des forces de police avec le secteur marchand, à l'intérieur d'une zone commerciale par exemple, peut devenir un facteur de risque au niveau de la moralité ou de l'éthique. Même si la proximité joue dans ce dernier cas un rôle d'efficacité, de dissuasion et éventuellement de rapidité des secours, en contrepartie, le local est souvent implanté, entretenu, aménagé doté par des fonds privés. Le côté clair (intention réelle d'une bonne police, d'une bonne surveillance ou d'un bon gardiennage) est toujours opposé au côté obscur des dérives toujours possibles.

3. LES SITUATIONS LIEES AU PERSONNEL

L'article 5 de la loi du 12 juillet 1983 précitée dispose que « *nul ne peut exercer à titre individuel les activités relatives à une société de surveillance, ni être dirigeant ou gérant de droit comme de fait s'il ne remplit pas certaines obligations de moralité* ». Cette clause de moralité exclut les employés ayant fait l'objet d'agissements contraires à l'honneur, à la probité, aux bonnes mœurs, à la sécurité des personnes et des biens et également ceux punis par une sanction disciplinaire ou une condamnation à une peine d'emprisonnement correctionnelle ou criminelle devenue définitive. Les gens faillis ou frappés d'interdiction de gérer entrent aussi dans cette catégorie. Enfin, une limitation d'accès porte sur la nationalité du dirigeant. On peut déjà imaginer les contournements possibles de la loi. Le contrôle de probité est effectué au moment de l'entrée dans l'entreprise ou de sa création. Une forme de corruption pourrait d'abord consister en l'obtention d'un titre de nationalité auprès d'un agent indélicat de la préfecture du lieu d'emploi, un faux certificat de résidence, ou encore un sauf conduit erroné émanant d'une organisation non gouvernementale (O.N.G.) peu fiable. L'employé doit également produire un certificat sur l'honneur et un extrait du bulletin n°3 du casier judiciaire ou, à défaut, un document équivalent délivré par une autorité judiciaire ou administrative compétente du pays d'origine du demandeur. Cette présentation, préalable à l'embauche, est souvent réalisée a posteriori et l'on peut trouver des employés en exercice, malgré un lourd passé judiciaire, ou en situation irrégulière sur le territoire.

S'il est rare de constater la fourniture d'extraits de casier judiciaire falsifiés, il est en revanche difficile de contrôler la véracité, souvent douteuse, de documents qui arrivent de certains pays étrangers. On notera également que ces pièces, rédigées en langue étrangère, doivent être accompagnées d'une traduction fiable ce qui est rarement vérifié, puisque les préfectures sont parfois débordées et qu'aucun bureau centralisateur spécialisé n'existe, soit au niveau de la police des frontières, soit du ministère des affaires étrangères. L'embauche d'un travailleur clandestin est ainsi facilitée. Les métiers de la sécurité impliquant des mouvements fréquents et des lieux de travail disséminés, l'inspection du travail et la délégation interministérielle de lutte contre le travail illégal (D.I.L.T.I.) ne peuvent pas, matériellement tout contrôler. Comme il a déjà été signalé, l'absence de recoupement ou de croisement de fichiers entre l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) et les unions régionales pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales (U.R.S.S.A.F.) facilite un certain nombre de dérives. Les salariés recrutés peuvent ainsi obtenir plusieurs emplois distincts et les employeurs plusieurs primes attachées à ces agents.

En outre, on rappellera les risques liés au "pantouflage" déjà abordés dans le paragraphe 2.

La loi a imposé dans le cadre des activités de la grande distribution⁶¹ une surveillance ou l'appel à une société privée de surveillance pour le gardiennage de certains magasins de commerce de détail⁶². Une obligation similaire est imposée aux communes possédant des zones commerciales, ainsi qu'à certains établissements bancaires et financiers qui requièrent du personnel qualifié, possédant un sens

⁶¹ Décret 97-46 du 15 janvier 1997 relatif aux obligations de surveillance ou de gardiennage incombant à certains propriétaires, exploitants ou affectataires de locaux professionnels ou commerciaux.

⁶² Surface de plancher hors œuvre nette supérieure à 6000 m² et de plus de 3000 m² pour les surfaces de vente

élevé de la probité. Parfois peu ou mal formés, ces agents faiblement encadrés, ne sont pas toujours sensibilisés aux questions de déontologie ou de simple prudence.

4.LE ROLE JOUE PAR LES CONVENTIONS COLLECTIVES

La négociation d'une convention collective dans un secteur économique constitue généralement une avancée sociale et la marque d'une certaine maturité de ses signataires.

Jusqu'à une date récente, la profession du secteur de la sécurité privée n'était encadrée par aucun texte de ce type, aucun règlement spécifique, aucun protocole de formation, aucun accord sur la rémunération minimum des agents.

Depuis le 1^{er} août 1985 les entreprises de prévention et de sécurité sont régies par une convention collective nationale. Cette dernière détaille les conditions générales d'exercice de la profession et en donne les définitions de base. Elle se compose de 18 textes qui, entre 1985 et 2001, ont repris ou affiné la convention d'origine.

Si l'objet des conventions collectives n'est pas de lutter contre la corruption, ni même de la prévenir, il est sans doute regrettable que certaines des dispositions qu'elles peuvent contenir et qui visent à organiser l'activité d'un secteur et les liens entre ces différents partenaires, puissent introduire des zones d'opacité propices à l'émergence, voire au développement, de dérives. A titre d'illustration quelques exemples sont développés en *annexe 2* du présent rapport (page 121).

IV. - SITUATIONS A RISQUES LIEES AUX DIVERS PARTENARIATS

1. LES PARTENAIRES ADMINISTRATIFS

1.1. Les marchés publics de la sécurité privée.

Les marchés publics de la sécurité privée n'échappent à aucune des formes de dérives qui peuvent frapper les autres secteurs économiques (ententes, surfacturations, favoritisme..). Leur fragilité la plus importante pourrait cependant se situer dans la phase de création du besoin. Compte-tenu de l'émoi provoqué dans la société par le sentiment d'insécurité, les élus sont très attentifs au démarchage des fabricants de matériel de surveillance. En effet, ils peuvent craindre que leur responsabilité ne soit mise en cause par les victimes ou leurs proches. Ainsi de nombreuses communes investissent-elles dans des équipements très onéreux dans des secteurs réputés sensibles. Ici il est toujours à redouter, un risque de favoritisme ou de prise illégale d'intérêts par l'utilisation de procédures d'urgence injustifiées, les administrés étant légitimement plus exigeants sur l'obtention de résultats rapides et visibles.

Par ailleurs, les risques de dérives sont amplifiés par un recours croissant à l'externalisation de l'offre publique de sécurité.

C'est le cas, par exemple, du secteur hospitalier qui s'est également tourné vers le secteur privé pour se prémunir des actes de délinquance de plus en plus fréquemment constatés dans ses établissements. Ainsi l'assistance publique des hôpitaux de Paris (A.P.-H.P.) a installé en 1990, dans quatre hôpitaux - pilotes, un chef de sécurité (recruté à titre contractuel parmi d'anciens gradés de la police ou de la gendarmerie) et un adjoint (choisi par son personnel volontaire). De même, un

ancien officier de gendarmerie a été affecté à la conduite d'une formation ad hoc.⁶³ Il s'agit ainsi de prévenir les risques de corruption qui concernent alors l'accès aux dossiers médicaux (notamment les renseignements sur les admissions de personnes dont la notoriété est susceptible d'intéresser des journaux, ou certaines officines d'assurances peu scrupuleuses), les vols de médicaments rares, ou de matériel très coûteux, ces actes pouvant, à l'occasion, nécessiter des complicités internes en contrepartie de rémunérations.

En matière de sous-traitance, des dérives existent encore, notamment celles qui se rapportent à l'autorisation administrative. Les sociétés de sous-traitance, comme les sociétés possédant le contrat d'origine, doivent respecter les prescriptions contenues dans la loi. Elles ont l'obligation d'être inscrites au registre du commerce et des sociétés, de posséder une autorisation préfectorale d'exercice, d'employer des personnels qualifiés et dont la probité est reconnue. Seule l'étude des contrats, le respect des procédures d'appel d'offre et l'application du code des marchés publics, permettent de combattre cette concurrence déloyale. La création d'un système de recensement des employeurs du secteur interdits d'exercice et qui pourrait être tenu par le tribunal de commerce du lieu d'immatriculation de la société, serait sans doute utile, puisque la société qui sous-traite un marché doit être agréée dans les mêmes conditions que l'entreprise adjudicataire initiale. Le client pourrait alors avoir accès au contrôle de l'autorisation administrative du sous-traitant, comme de celle d'origine.

1.2. Les relations avec l'Agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.)

Les risques proviennent essentiellement de l'octroi par l'agence de primes à l'embauche. Celles-ci peuvent être plus ou moins importantes, selon qu'il s'agit de stages de qualification ou de personnels à recycler par exemple, pour lesquels les entreprises investissent des fonds. Dans ce cas l'agence locale peut aider les entreprises, qui sont alors astreintes à diverses formalités, dont la sincérité est douteuse, à l'insu de l'A.N.P.E., qui ne dispose pas de moyens d'investigation poussés. Toutefois comme les agences sont astreintes à des contrats d'objectifs, on ne peut pas totalement exclure des accords entre entreprises et des cadres peu scrupuleux de l'organisme, pour que celui-ci ne soit pas trop zélé dans l'examen des dossiers. Ce montage peut même être amélioré par l'entente de deux entreprises de surveillance qui s'échangeront leurs employés.

1.3 . Les relations avec les unions régionales pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales (U.R.S.S.A.F.).

Certaines entreprises ne veulent pas s'acquitter des cotisations sociales collectées par les U.R.S.S.A.F. et, par conséquent, cherchent à ne pas déclarer leurs salariés. Au moment du recrutement, l'employeur peut exercer une pression morale sur les candidats - qui sont souvent des chômeurs de longue durée, en fin de droits ou sans qualification et qui acceptent diverses conditions manifestement illégales pour toucher un salaire. Ainsi le S.C.P.C. a pu apprendre que certaines entreprises faisaient signer plusieurs contrats vierges aux salariés sous divers prétextes. Adressés à l'A.N.P.E. ces contrats permettent de bénéficier de plusieurs primes de formation ou de qualification. Les administrations n'ayant ni le temps ni les moyens de contrôler leurs fichiers, les fraudes sont rarement découvertes. La révélation de ces pratiques ne peut alors venir que du cœur de l'entreprise et c'est pourquoi une corruption interne est souvent préventivement mise en œuvre pour tenter d'obtenir le silence des employés (primes mensuelles de frais de missions ou prime de chiens etc...non imposables).

⁶³ Les cahiers de la sécurité intérieure n° 3, novembre 1990, janvier 1991, page 126 " La sécurité privée dans un service public : un an d'expérience à l'Assistance publique" par Roger LE DOUSSAL.

2. PARTENAIRES PRIVES

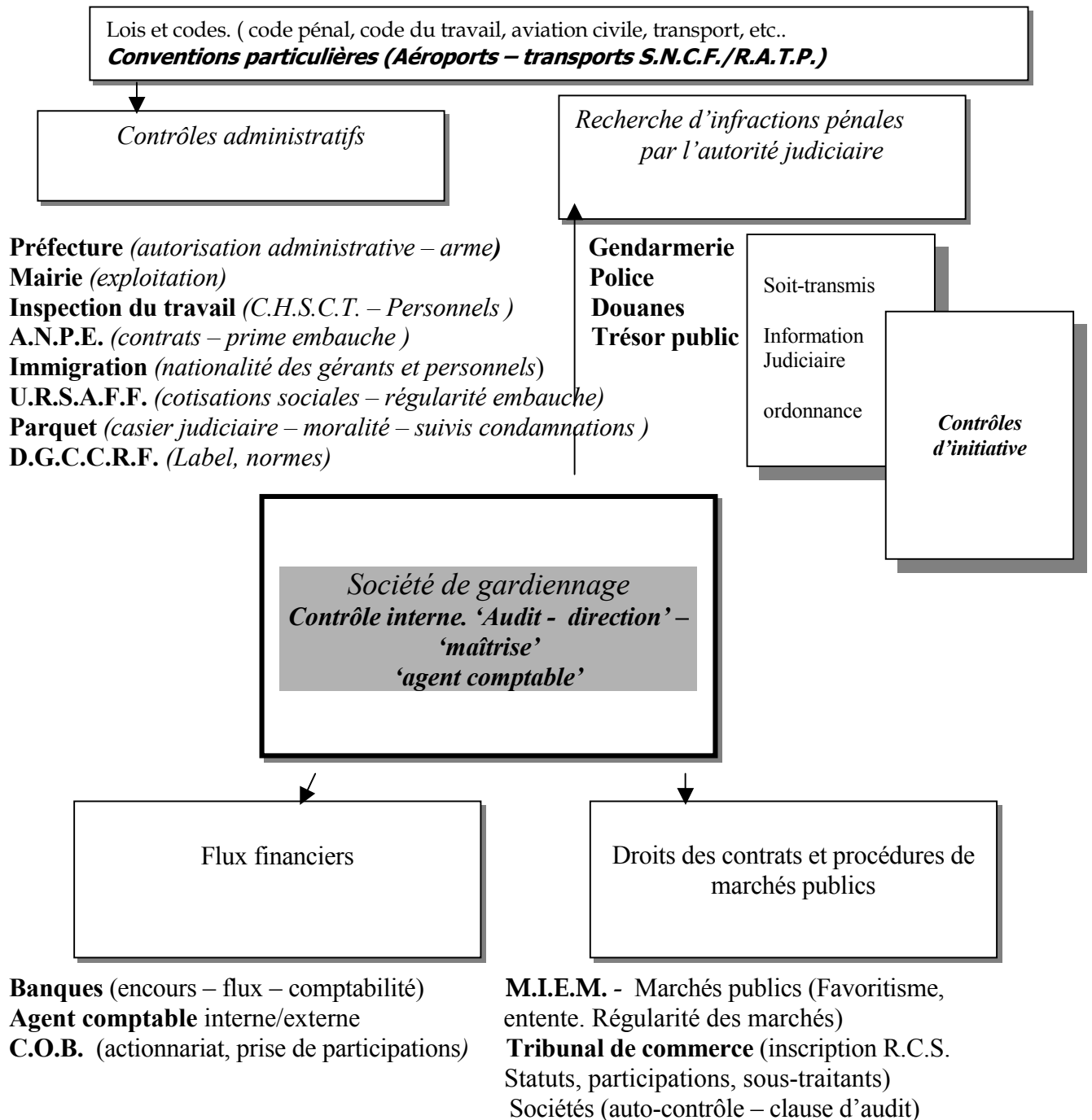
Dans son ouvrage "Les défis de la sécurité privée" (déjà cité), Frédéric OCQUETEAU confirmait des analyses de plusieurs années selon lesquelles « *la viabilité des industriels et de la plupart des prestataires de service de sécurité est très directement liée aux stratégies des compagnies d'assurances, vis-à-vis desquelles ils sont dans un rapport de dépendance de plus en plus étroit.* »⁶⁴ De plus, l'assemblée plénière des sociétés d'assurance dommage (A.P.S.A.D.) s'est vu reconnaître en 1984, le pouvoir de prescrire des normes de certification sur les produits d'équipement de sécurité testés par le centre national de prévention et de protection (C.N.P.P.). De même, il lui a été accordé par l'Etat le pouvoir de prescrire des normes de qualification d'installateurs d'alarmes et de centrales de télésurveillance. Cette situation de dépendance est naturellement propice, au développement d'un « lobbying actif », voire d'un trafic d'influence, en direction des compagnies d'assurances. Seule la saine concurrence entre sociétés, sur la nature et les justificatifs à produire en cas de sinistre, est à même de constituer un frein à des accords tendancieux ou des pactes frauduleux.

V. - PROPOSITIONS POUR PREVENIR LES RISQUES : COORDONNER ET MIEUX CIBLER LES CONTRÔLES

A la suite de sa création par la loi n° 2000-494 du 6 juin 2000, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (C.N.D.S.), a rendu public son premier rapport. En matière de sécurité « *aucune saisine concernant les forces de sécurité privée* » ne lui est encore parvenue et « *seule l'analyse des situations concrètes lui permettra d'apprécier un système et de suggérer des améliorations* ». Les missions du S.C.P.C., bien que concentrées sur les délits de corruption et assimilés, recoupent largement les préoccupations de cette commission indépendante. Plusieurs préconisations sont dorénavant et déjà formulées.

Le schéma ci-dessous regroupe par nature de contrôles, les possibilités d'intervention sur une société de gardiennage par les corps habilités : le contrôle administratif (autorisations, contrôle de légalité notamment), la recherche d'infractions pénales d'initiative ou sur réquisition de l'autorité judiciaire, le contrôle financier, le contrôle juridique assurant le respect du droit des contrats et des procédures de marchés publics. A chaque stade, des organismes spécifiques peuvent, soit agir seuls, soit agir en concertation avec d'autres services. En outre, la société peut initier en son sein un "auto-contrôle" par audit interne ou externe.

Possibilités de contrôle d'une société de gardiennage sécurité.



Un module de contrôle en cours d'élaboration au S.C.P.C. sera réservé aux services de recherche et à la formation des enquêteurs. Il répertorie les axes d'investigation et les différents secteurs sensibles. Il recense les documents susceptibles d'être intéressants en fonction des dérives possibles. Cette meilleure appréhension des services et organismes contrôlant la sécurité privée devrait, à l'avenir, susciter des réunions de travail dont la périodicité reste à définir et la mise en place de systèmes de recoupement des informations. Cette méthode permettrait d'obtenir une vue plus exacte de la situation et de mieux débusquer les différents modes de fraudes.

1. Imposer une formation professionnelle minimum.

Une formation est d'ores et déjà prévue dans les dispositions de la convention collective mais, à l'heure actuelle, force est de constater qu'elle reste hypothétique. Un stage initial devrait être obligatoire (cette demande pourrait être décidée par décret et jointe à la convention collective) et le certificat d'aptitude professionnelle (C.A.P.), déjà créé, en sanctionnerait le bon déroulement. Le programme de la formation initiale incorporerait obligatoirement l'étude des textes régissant la profession, son organisation, l'étude des compétences et des devoirs, l'éthique, et la responsabilité. De même, l'instauration d'une formation continue et de suivi des connaissances paraît indispensable. Un vademecum récapitulant les prescriptions essentielles d'exercice de la profession devrait être remis à chaque salarié lors de son embauche.

2. Centralisation des données à la préfecture de chaque département et au plan national.

La préfecture du lieu d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés pourrait, en liaison étroite avec le parquet compétent, tenir à jour un registre informatisé des agréments des entreprises et des salariés. Ce fichier permettrait des vérifications sur le personnel employé, comme sur les dirigeants des sociétés. La consultation devrait pouvoir être accordée, outre aux services de police et de gendarmerie, à tous les clients (particuliers ou entreprises) susceptibles de contracter avec l'entreprise de sécurité.

En outre, il pourrait être étudié par le ministère de l'intérieur, la constitution d'un organisme de surveillance des activités privées de sécurité, relevant de sa direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Il serait composé de représentants de la profession, de juristes, de membres des forces de police ou de gendarmerie, du corps préfectoral et de l'autorité judiciaire. Il pourrait valablement être organisé en délégations départementales, niveau où les autorisations administratives sont délivrées et où siègent les commissions compétentes en matière de vidéo surveillance. Cet organisme pourrait être consulté lors de l'élaboration de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires. Une base documentaire exhaustive contenant les textes régissant la profession, (lois, codes, déontologie, statuts, convention collective) devrait être constituée.

3. Renforcer la sélection lors du recrutement.

La moralité d'un candidat à un emploi du secteur du gardiennage et de la sécurité privée doit être irréprochable, en raison des missions qu'il doit remplir et de la confiance dont il est investi. Le seul bulletin n°2 du casier judiciaire ne permet pas une sélection suffisamment rigoureuse, car sur cet extrait, ne figurent pas les condamnations ayant fait l'objet de relèvements.

Sans doute conviendrait-il que l'avis du procureur de la République, qui a accès au bulletin n°1, soit systématiquement sollicité sur la moralité et l'honorabilité des postulants. De même l'équilibre psychologique des candidats, pourtant soumis à des situations de stress exigeant un parfait sang-froid, n'est pas évalué. Une visite d'aptitude médico-psychologique est donc préconisée, préalablement au recrutement.

Des exigences identiques devraient contraindre les agences de travail temporaire dont les clients sont fondés à supposer que des vérifications élémentaires sur les salariés intérimaires ont été faites.

Un agrément individuel en rapport avec la profession permettrait de renforcer les garanties de moralité des agents. Actuellement, seule l'autorisation délivrée en entreprise existe. Dans certains pays comme la Belgique, c'est le ministère de la justice qui délivre les autorisations de travail qui concernent cette branche d'activité et dans d'autres, des tests sont passés par les agents au sein d'un comité dépendant du ministère de l'intérieur.

Enfin, la validité de l'agrément pourrait être utilement fixée pour une période comprise entre trois et cinq ans et la période préalable pourrait être profitable à la formation professionnelle (cf. ci-dessus). L'emploi d'un agent non encore agréé devrait impérativement être limité au statut de stagiaire ou cantonné à des tâches administratives. A l'issue, une carte professionnelle devrait être délivrée et présentée à toute réquisition des forces de police ou des citoyens intéressés.

4. Intensification des sanctions.

Des sanctions administratives et/ou un délit spécifique pourraient être créés à l'encontre du personnel agissant sans autorisation légale, la personne morale pouvant parallèlement faire l'objet de poursuites. Comme en matière de sanction visant les sociétés et les responsables indécents, l'application de la loi est difficile, mais l'autorité judiciaire pourrait ordonner à titre de peine complémentaire, le blocage des fonds de roulement ou des actifs, plus dissuasif que les peines classiques prononcées contre les personnes physiques ou morales.

5. Mesures diverses.

5.1. La vidéo-surveillance et certaines obligations imposées par la loi.

La loi 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité et le décret du 17 octobre 1996, ont encadré la sécurité privée et l'emploi de la vidéo-surveillance. En outre, il y est demandé aux aménageurs de réaliser une étude préalable en matière de sécurité dans certains lieux spécifiques, tels que les immeubles à usage d'habitation collectif. Le S.C.P.C. a déjà, à maintes reprises, signalé les risques qui entourent les études, particulièrement celles qui portent sur le secteur du bâtiment. Un cahier des clauses administratives générales type, adaptable en fonction de la configuration des immeubles, serait à préconiser. Ce document éviterait des études fantaisistes, ou non conformes mises à la charge de la copropriété. Par ailleurs l'étude portant sur la vidéo surveillance pourrait inciter les constructeurs à généraliser un système de réseau fiable, non enregistrable, et dont les données pourraient être filtrées et accessibles sous certaines conditions aux seuls habitants ou aux utilisateurs des locaux protégés.

5.2. Préconisations sur les « gated towns ».

Une habilitation spéciale pourrait être délivrée aux surveillants et concierges de ces cités, accompagnée de vérification de la validité des détentions ou ports d'armes, avant la prise de fonctions.

5.3. Des rapports avec les forces de l'ordre.

La sécurité privée jouit d'une assez large autonomie dans son secteur d'activité. Cette autonomie peut présenter des risques, notamment dans la coordination avec les forces de police ou de gendarmerie. Si l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire n'est pas concevable pour un agent de sécurité privée, il pourrait être envisagé de donner à certains cadres, sous certaines conditions un pouvoir réduit, reconnu au plan judiciaire, comparable aux attributions des agents de police judiciaire.

Le contrat de sécurité privée pourrait contenir une sorte de clause "d'auditabilité", non de la part des entreprises elles-mêmes, mais vis-à-vis de l'autorité judiciaire ou policière.

De même, une sorte de code de bonnes pratiques dans le domaine de la probité, devrait être édicté pour les sociétés s'engageant dans le cadre d'un contrat local de sécurité (C.L.S.) avec les autorités locales. La profession pourrait également se doter d'une instance nationale à vocation déontologique, dotée de pouvoirs disciplinaires, complétant les sanctions civiles ou pénales normalement encourues.

[Retour sommaire](#)

CHAPITRE V

LES RISQUES DE DERIVE

DANS LE SECTEUR DU NETTOYAGE

Le nettoyage, qui présentait les caractéristiques d'un service secondaire, presque caché, est désormais devenu une prestation essentielle. De plus en plus fréquemment les clients la considèrent comme l'un des éléments fondamentaux de l'image de leur organisation : le besoin de propreté est désormais porteur d'une démarche sociétale.

C'est une prestation qui, dans l'absolu, se réalise avec un certain nombre de contraintes :

- elle s'effectue avec une obligation de résultats : une fois terminée on ne peut reprendre la prestation avant la prochaine séquence ;
- elle doit être menée régulièrement, parfois en urgence et en tout cas dans un laps de temps limité, et ce, autant dans l'intérêt du client que dans celui du fournisseur ;
- elle est assurée, en général, lorsque la plupart des services sont fermés ; elle s'effectue donc hors de la présence de tout témoin ;
- elle doit être réalisée "toutes portes ouvertes", c'est à dire sans contrôle autre que celui de la sécurité (quand il existe) ;
- elle peut être assez simple ou techniquement très complexe, voire dangereuse, suivant l'activité concernée.

Dans tous les cas se pose un problème de sécurité vis-à-vis des informations conservées dans les locaux qui doivent être nettoyés. La passation d'un contrat de nettoyage est donc beaucoup plus qu'un simple marché de services, puisqu'elle aboutit à la création d'un véritable lien de confiance entre le prestataire et le client, surtout lorsque les prestations doivent être effectuées dans une filiale implantée à l'étranger ou lorsque les informations conservées sont très confidentielles. C'est la raison pour laquelle on peut parfois imposer des clauses sévères de confidentialité aux agents effectivement chargés du nettoyage (habilitation individuelle au secret défense, par exemple).

Cette prestation correspond à une activité qui peut être très variée, eu égard au besoin traité et nécessiter un contrat bien structuré car, si elle présente une typologie de risques commune, elle offre des possibilités de montages intéressantes compte tenu de ses caractéristiques propres :

- l'activité peut être très gourmande en personnel peu qualifié et interchangeable, ce qui favorise la fluidité des personnes ;
- les salariés, dont les rémunérations sont globalement faibles, peuvent être intéressés par des paiements en espèces, ce qui leur évite de payer impôts et cotisations sociales. D'ailleurs, le fournisseur peut parfois être, lui aussi, intéressé à payer ces personnes "au noir" car c'est alors lui qui ne payera pas les charges sociales ;
- l'activité peut, dans d'autres cas, être largement mécanisée et faire appel à des personnels très spécialisés, ce qui implique un coût important et des manipulations inédites ;
- elle affecte à la fois les marchés publics et privés ainsi que les délégations de service public ;
- elle est chargée de coordonner les besoins et les moyens et, pour ce faire, doit très souvent faire appel à la sous-traitance ;
- une carence dans le nettoyage peut entraîner des problèmes de sécurité et de responsabilité civile pour le client : chutes, maladies, danger environnemental.

Toutes ces caractéristiques font que le nettoyage peut parfois intéresser la grande criminalité :

- l'activité, peut par sa nature même (utilisation de personnel nombreux et peu qualifié) être utilisée comme vecteur favorisant l'entrée illégale de personnes sur le territoire (avec de faux visas, par exemple) ou pour employer de la main d'œuvre clandestine ;
- elle peut aussi être utilisée pour "blanchir" les fonds obtenus grâce à des activités illégales ;
- mises en contact avec des entreprises honorables, les sociétés de nettoyage et les personnes qu'elles emploient, vont acquérir une respectabilité certaine, ce qui peut être le but recherché, surtout lorsque cela leur permet d'accéder à des marchés publics (locaux en particulier), à moins qu'elles ne se servent de cette honorabilité nouvelle pour se tourner vers des activités plus "spéciales" telles que la recherche d'informations stratégiques sur les entreprises qui les emploient.

Au regard des différents éléments avancés, il apparaît que le secteur du nettoyage peut se révéler propice à la fraude et à la corruption. Le service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.) a donc tenté d'identifier les risques majeurs de dérives en procédant à l'analyse de quelques montages frauduleux, tout en se focalisant sur les imbrications de sous-traitance et sur les articulations entre sociétés.

I. - IDENTIFIER LE RISQUE

L'analyse des risques présentés par les sociétés de nettoyage montre que ceux ci sont nombreux, récurrents, mais néanmoins classiques. Ils peuvent affecter aussi bien le client que le fournisseur et s'effectuer selon les cas, à leur profit ou à leur détriment. Ils posent le plus souvent un problème de conflit d'intérêts.

Les moyens utilisés pour dissimuler les fraudes sont, eux aussi, classiques : émission de fausses factures, utilisation de sociétés écrans, utilisation de sociétés dirigées par des proches... Ces moyens

ayant été déjà exposés dans des rapports précédents du S.C.P.C.⁶⁵, ils ne seront pas détaillés dans cette étude.

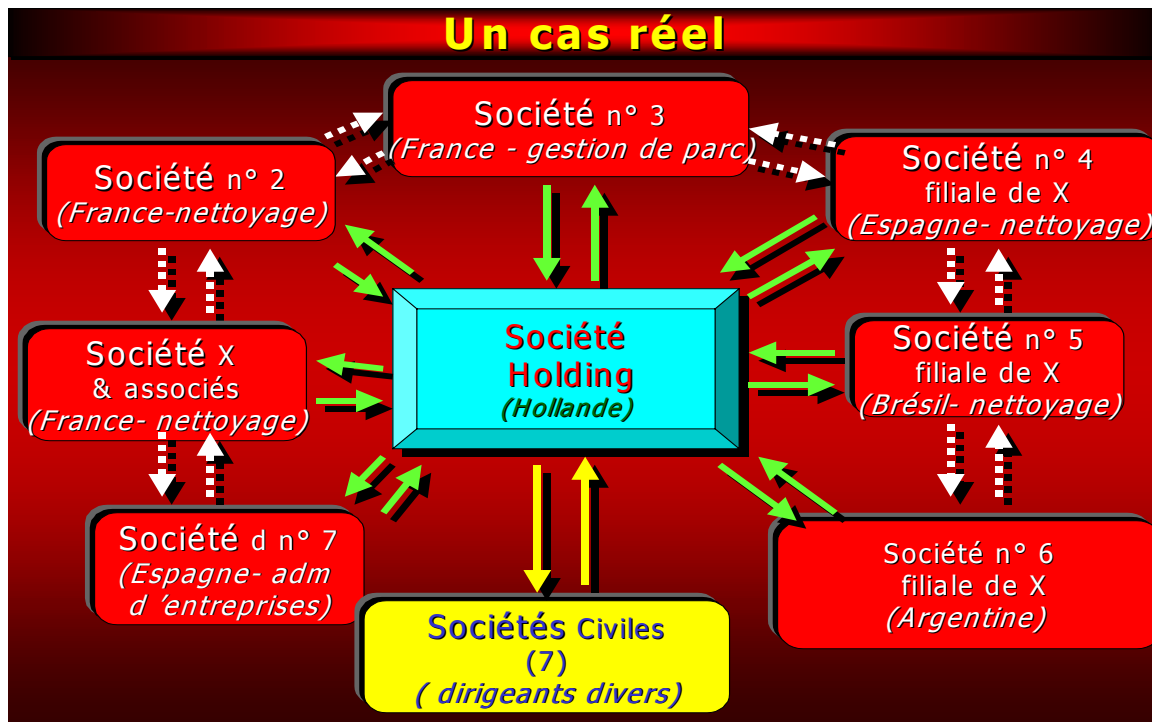
A titre d'exemple, on trouvera, ci-après, un cas réel utilisant le schéma dit "en étoile" dont les avantages spécifiques sont les suivants :

- il permet de mieux camoufler les montages au contrôle interne du client, en particulier au moment des appels d'offres. La "réalité du coquillage" (utilisation de sociétés écrans) n'est connue que du chef d'entreprise et du corrompu chez le client ;
- il permet de surfacturer des prestations sous couvert de sous-traitance liée, sans que les montages frauduleux soient immédiatement lisibles ;
- il peut être utilisé pour chacune des opérations : fraude fiscale, détournement de taxes, fraude communautaire, escroquerie.

Il s'agit d'un montage polyvalent par excellence puisqu'il permet :

- de transférer le personnel de structure en structure de manière à déplacer les coûts en fonction des opportunités. Il peut être intéressant de mettre en rapport l'obtention de certains marchés et le transfert des moyens de travail du personnel en particulier ;
- de rendre le groupe incontrôlable en situant les filiales dans d'autres pays que celui dans lequel la prestation est rendue, principalement les îles anglo-normandes, portugaises ou espagnoles, sans doute parce que ces pays sont plus près des foyers d'immigration ou que les investigations y sont plus difficiles ;
- de rendre diffuses les sorties de fonds.

⁶⁵ Cf. rapport pour 1996 « rationalité économique et fraude internationale » ; pour 1997 « l'utilisation des fonds de la corruption »



Ce montage élaboré en utilisant un schéma dit "en étoile" est assez significatif des points à risques :

- au travers du holding on peut, soit facturer des « *management fees* »⁶⁶, soit utiliser des fonds dont on ne connaît pas l'origine, soit, enfin, avoir à disposition, en franchise de contrôle, des fonds pour corrompre, si cela s'avère nécessaire ;
- le système mis en place permet de surfacturer, sous couvert de sous-traitance liée, des prestations de fourniture de véhicules ou d'entretien du parc automobile mis à la disposition des corrompus ;
- les entreprises françaises participant au holding peuvent être utilisées pour participer à des appels d'offres avec un "faux nez" ;
- avec les diverses filiales il est possible, lors des reprises de marchés, de décaler le paiement des charges salariales pendant un délai plus ou moins long ;
- avec les sociétés à l'étranger on peut transférer du personnel d'un pays à l'autre sans trop de risque ;
- avec les entreprises en Amérique du Sud on peut blanchir de l'argent pour renflouer les structures européennes ;
- de plus, l'ensemble du système facilite des modifications de produits et des transferts de charges ;

⁶⁶ « *management fees* » : contributions des filiales à l'ingénierie financière de la société mère.

- l'existence de sociétés civiles immobilières (S.C.I.) dans le circuit élaboré permet aux propriétaires de tirer un avantage substantiel de la trésorerie des entreprises : il pourra s'agir de spéculation pure et simple que les entreprises du groupe vont financer sur leur trésorerie ou de location d'immeubles appartenant aux S.C.I. ;
- on peut aussi utiliser les S.C.I. pour créer un patrimoine propre aux dirigeants grâce aux garanties apportées par l'organisation.

1. LE RISQUE DANS L'APPEL D'OFFRES

Lors d'un appel d'offres pour un marché de nettoyage, tous les montages frauduleux déjà connus peuvent être trouvés : absence de mise en concurrence, offres de couverture, défaut de publicité, saucissonnage, détournement de technicité, cahier des charges "sur mesure"...

En outre, on peut aussi utiliser les deux méthodes ci-après qui sont plus spécifiques au secteur du nettoyage.

1.1. Les liens anciens entre le propriétaire des locaux et l'entreprise chargée du nettoyage.

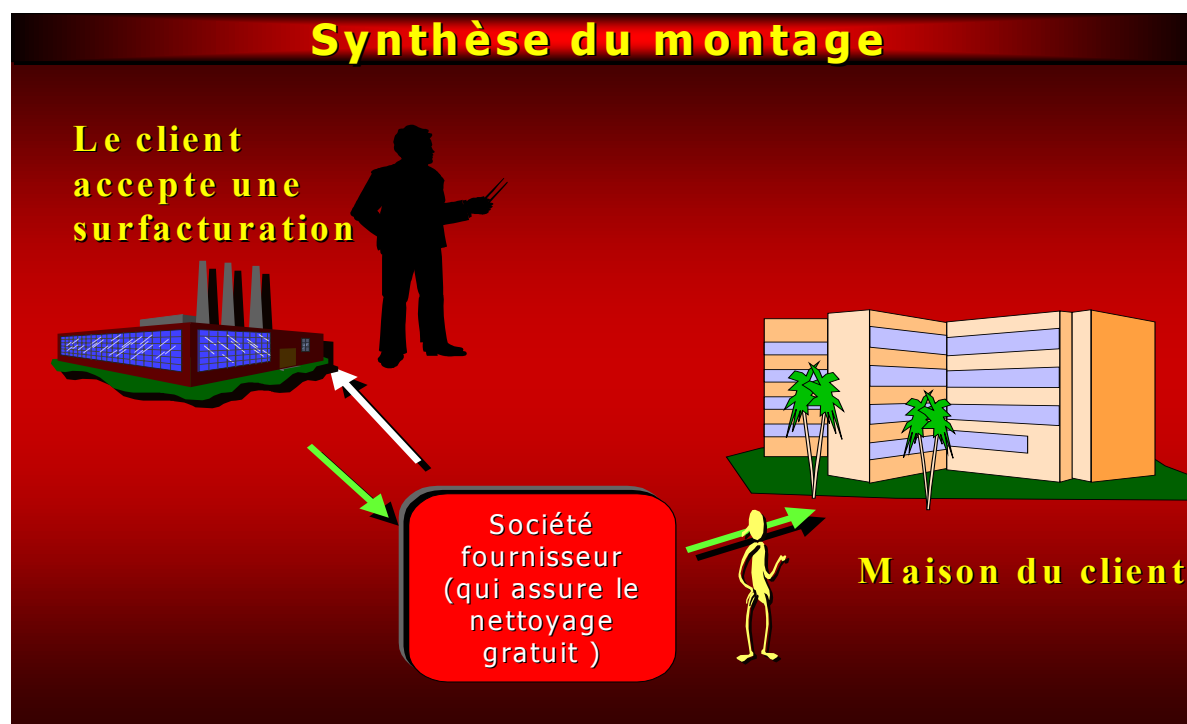
Dans ce cas, relativement fréquent pour les immeubles importants, la location entraîne le choix du service de nettoyage. Tout le problème est alors de savoir quelles en seront les conséquences financières pour le locataire. C'est à l'usage que l'on pourra identifier si les conditions d'utilisation sont correctes ou si elles dissimulent une potentialité de fraudes.

1.2 L'achat de la paix sociale.

Dans ce système, il a pu être constaté qu'une petite partie du marché était donnée à des entreprises de nettoyage qui sont l'émanation de syndicats ou de groupements professionnels. Dans le même ordre d'idée, sous prétexte de motifs sociaux, les travaux sont confiés à une association de réinsertion qui se révèle, en fait, être la vitrine d'une entreprise qui obtient ainsi le marché de manière indirecte.

1.3. Les avantages personnels.

Présentation d'un montage plus classique



Il s'agit d'un cas typique :

- le client agréé une entreprise de nettoyage pour sa société hors contrôle interne ;
- le tarif est surfacturé par rapport à ce qu'il aurait pu obtenir dans un cadre d'affaires normal ;
- la surfacturation, en réalité paye la mise à disposition de personnel "toutes mains" au bénéfice du client dans ses appartements personnels.

2. LE RISQUE DANS L'EXECUTION DU CONTRAT

Lors de l'exécution d'un contrat de nettoyage les fraudes habituellement identifiées dans d'autres secteurs d'activité peuvent être constatées : surfacturations, certification de prestations pas ou mal réalisées, substitution de prestations de moins bonne qualité que celles prévues au contrat, paiement de factures comptabilisées plusieurs fois, non-réclamation des ristournes prévues au contrat, facturation de travaux effectués en régie...

Le secteur du nettoyage offre néanmoins des possibilités supplémentaires, notamment en ce qui concerne l'utilisation du personnel et du matériel.

2.1. Le personnel.

La prestation réalisée par ses employés constitue un bénéfice. Le poste de dépenses de personnel est généralement le plus important et toute réduction est un gain net pour le fournisseur :

- l'absence de contrôle par le client (volontaire ou non) et l'impossibilité du contrôle par l'utilisateur (qui n'a pas connaissance du contrat), font que la réduction des prestations est une constante dans ce type de contrat (par exemple, le contrat prévoit le nettoyage des vitres une fois par mois et celui-ci ne sera effectivement réalisé qu'une fois par trimestre sans que personne n'y trouve à redire ..., sauf peut-être les utilisateurs) ;
- en outre, l'obligation de reprise du personnel (article L122-12 du code du travail) peut conduire à facturer plusieurs fois certaines dépenses de personnel (dans le cadre du contrat et dans celui des prestations supplémentaires).

2.2. Le matériel.

Le matériel utilisé dans les prestations de nettoyage ne se limite pas aux produits d'entretien, chiffons et aspirateurs. Il est parfois assez sophistiqué lorsqu'il s'agit, par exemple de nettoyage de cuves ou de silos ou de nettoyage en milieu médical. Il peut aussi comporter un nombre relativement élevé de véhicules pour assurer les transferts de personnels et de matériels vers les lieux d'utilisation. C'est la raison pour laquelle on a pu découvrir diverses "fantaisies" élaborées à partir de l'utilisation ou de l'achat de matériel :

- dans certains contrats, des études sont "aménagées" pour justifier l'achat par un client d'un matériel très spécialisé. Comme la durée d'utilisation de ce matériel est limitée dans le temps, on peut procéder de la même manière avec d'autres clients ayant le même besoin, ce qui permettra de facturer plusieurs fois la même machine ;
- les frais d'utilisation des véhicules sont généralement facturés en fonction du nombre effectif d'heures d'utilisation ou du kilométrage parcouru. En fait, il arrive que certains fournisseurs facturent à leur client la totalité des heures travaillées par la machine ou la totalité des kilomètres effectués quel que soit le client pour lequel ils ont été utilisés. Ce procédé dit « *de multiplication des pains* » permet aussi, par exemple, de facturer des trajets lieu de travail - retour sur site, alors que les employés et le matériel sont passés directement d'un lieu à l'autre ou de facturer des heures d'utilisation alors que les véhicules étaient en réparation ;
- dans un autre domaine, l'élaboration de plannings horaires falsifiés ou déficients (lorsque l'on transporte des déchets vers une installation d'incinération des ordures ménagères, par exemple) permet de justifier la facturation de frais d'immobilisation de véhicules alors que ceux-ci n'ont pas eu lieu et que ces véhicules ont été utilisés sur un autre chantier ;
- des matériels prêtés gratuitement pour effectuer des essais (notamment lorsque l'on met en place un système de tri sélectif) peuvent être facturés au client ; dans d'autres cas, la facturation de ces essais est expressément prévue dans le contrat, même lorsqu'il s'agit d'essais gratuits ;
- parfois, le contrat a été aménagé de manière à faire payer au client des remboursements d'amortissements supplémentaires que l'on justifie par une utilisation du matériel supérieure à la norme habituelle. Dans une société, l'une des machines, la plus onéreuse, a ainsi été facturée pour un kilométrage excédant plusieurs fois le tour du monde.

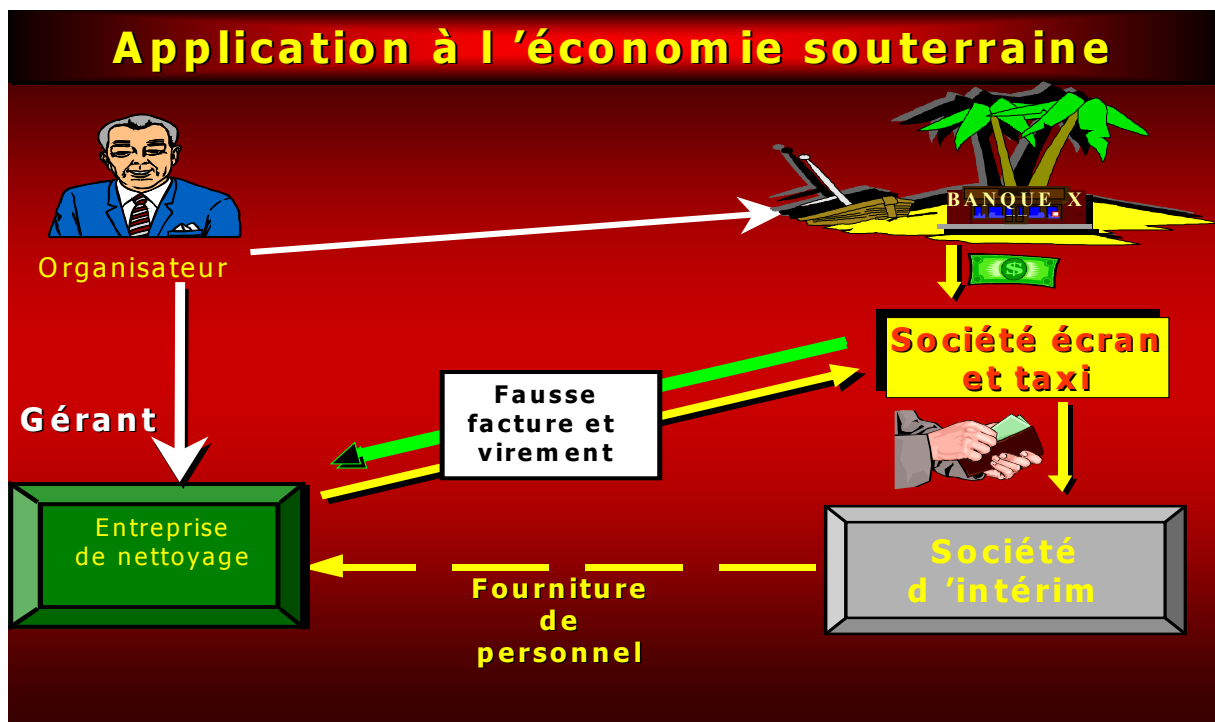
II. - QUELQUES MONTAGES

1. LES MONTAGES UTILISANT DES TRAVAILLEURS NON DECLARES

L'économie souterraine s'intéresse forcément aux prestations de nettoyage, car celles-ci permettent :

- de reconstituer aisément la marge dans le cas où le marché aurait été passé dans des conditions très restrictives ;
- de disposer d'une marge de manœuvre intéressante par simple réduction mécanique des charges ;
- de générer des fausses facturations dont le montant sera reversé dans la caisse noire du client.

Les deux schémas suivants montrent comment s'effectue la transaction et comment est organisé l'accueil des travailleurs illégaux.





Le schéma qui représente l'organisation de l'accueil des travailleurs étrangers mérite quelques explications complémentaires.

- lorsque des besoins de main-d'œuvre existent, le donneur d'ordre peut faire appel à des mafias implantées dans les pays fournisseurs. Ces mafias locales, qui ont reçu un ordre de fourniture d'un certain nombre de personnes, prennent à leur charge la recherche du personnel et son acheminement jusque dans la société d'intérim qui va l'employer en lui fournissant, le cas échéant, des documents (vrais ou faux) lui permettant de travailler dans le pays d'accueil ;
- le procédé est inversé dans les pays où il existe une forte demande de sortie de clandestins. Dans ce cas, outre l'acheminement des personnes, les organisations de crime organisé exercent une activité de lobbying intense auprès des utilisateurs potentiels de main d'œuvre.

2. LES MONTAGES UTILISANT LES CONTRATS DE FORMATION

Certaines failles de la législation concernant la formation professionnelle sont assez fréquemment utilisées par les sociétés de nettoyage pour mettre en place des systèmes performants.

2.1. Les contrats "emploi – formation".

Le principe consiste à :

- utiliser des stagiaires embauchés dans le cadre de divers contrats (contrats à durée indéterminée partiels, contrats de qualification, contrats d'insertion et d'éducation (C.I.E.), contrats de retour à l'emploi (C.R.E.U.) sur des postes de travail normaux (absence de formation) ;
- recevoir les primes afférentes à ce contrat ;
- licencier le salarié à la fin de la période minimale imposée par la législation et envoyer son dossier à l'agence nationale pour l'emploi (A.N.P.E.) ;
- en même temps reprendre contact avec l'A.N.P.E., et replacer la même personne dans la même entreprise, avec un nouveau contrat ;
- encaisser alors une seconde fois la prime.

Ce montage est rendu possible par des failles du contrôle :

- aucun lien n'est envisagé entre les fichiers des organismes qui payent les subventions et les fichiers de l'A.N.P.E. qui place les personnes ;
- les cadres des agences ont un intérêt généralement indirect, à ce que le nombre de placements soit conséquent.

Ainsi, il est possible qu'un vivier de "stagiaires" ait été créé et qu'il permette de générer un flux financier important et des statistiques flatteuses. Ce montage a, il ne faut pas le cacher, un intérêt économique puisqu'il permet aux entreprises qui l'utilisent de facturer leurs prestations à un tarif relativement peu élevé.

2.2. La formation continue.

La formation professionnelle continue peut être utilisée dans les mêmes conditions :

- les salariés sont censés suivre un cursus de formation auprès de l'association de formation du syndicat professionnel ;
- les remboursements des primes payées pour ces salariés mis en formation préparatoire sont effectués ;
- en fait, ces salariés sont placés directement sur site (dans des postes généralement peu exposés) et sont facturés normalement au client.

Les types de contrats formation utilisés sont si intéressants pour les entreprises qu'elles rémunèrent leurs directeurs sur le "placement" de chacun des contrats (c'est aussi le cas pour le gardiennage).

2.3. Le prêt illégal de main d'œuvre.

Le prêt illégal de main d'œuvre et tous les montages liés, nécessitent une certaine organisation et des complicités internes. Le degré d'organisation minimum réside dans la disposition d'une ou de plusieurs sociétés écrans qui vont "porter" les salariés pour le compte de l'utilisateur. Mais, il est aussi nécessaire de disposer de complicités internes dans l'organisation bénéficiaire du montage.

Par ailleurs, quelques précautions indispensables doivent être prises. Ainsi, les responsables de la société cliente ne doivent en aucun cas exercer une autorité directe sur les salariés, ni intervenir au niveau de la prestation, ni incorporer ces salariés aux équipes "maison", ou les faire figurer sur un organigramme "maison".

Enfin, ce procédé ne peut être utilisé efficacement que dans les cas où la prestation est bien définie et si elle ne peut être réalisée par la société attributaire du contrat. La rémunération du sous-traitant est prévue dès le départ, ce dernier assume tous les risques de l'opération et fournit aussi le matériel utilisé.

III. - POUR QUELS AVANTAGES ?

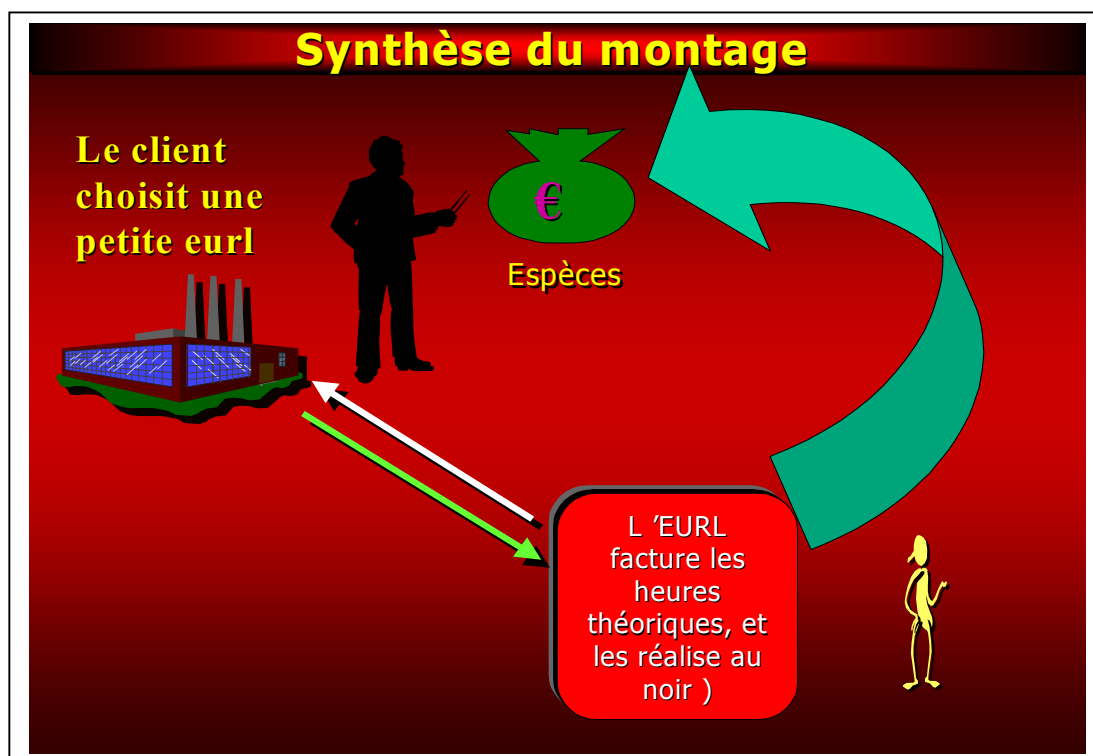
L'intérêt de tous ces procédés, dont un grand nombre n'est pas spécifique au secteur du nettoyage, mais que les entreprises de nettoyage ont certaines facilités à utiliser, peut être double. Il se traduit au niveau de la société elle-même ou chez des particuliers.

1. DANS LES SOCIETES

Le but final de l'utilisation des fausses factures est de générer de vraies sorties de fonds, qui vont alimenter une caisse noire. La nature des charges que l'on peut utiliser à cet effet est très diverse, elle nécessite cependant une trésorerie solide et des marges importantes.

On sert tout d'abord sa famille. Cette réaction, somme toute normale, est de celles qui peuvent attirer l'attention, surtout dans les cas où les salariés développent des activités salariées ailleurs ou dans les cas où ils n'exercent pas d'activité réelle... On peut servir aussi la famille du corrompu ou sa seconde famille...

Le schéma théorique de la manipulation est le suivant :



Le client agréé une entreprise unipersonnelle de nettoyage (E.U.R.L.) pour sa société, hors contrôle interne. Le travail est effectué et correctement facturé. Le fournisseur réalise le travail avec des membres de sa famille, et au noir, le gain retiré de l'absence de déclaration des charges sociales et fiscales est partagé (deux-tiers) entre les deux complices.

- On génère des sorties par des postes les plus divers. De fausses factures de cabinet conseil, des études scientifiques ou techniques, des honoraires versés à des anciens des grandes écoles actuellement à la retraite qui rétrocèdent des sommes en espèces, la sous-traitance fictive, les montages de haut de bilan avec des rachats de sociétés qui ont antérieurement fonctionné comme taxi et qui sont recyclées comme usines à déficit imputable... figurent parmi les méthodes possibles ;
- On utilise aussi des postes classiques. Les fausses factures de formation (les salariés qui ne nécessitent qu'un "tuilage"⁶⁷ de quelques heures, voient leurs noms utilisés pour justifier des formations complexes et chères), le recours aux faux facturiers classiques et aux comptes en Suisse (ces comptes fonctionnent à l'envers, c'est à dire qu'une partie des montants est sortie de France transférée en Suisse dans la limite des autorisations légales⁶⁸ (7.622,45 €) par des «schtroumpfs⁶⁹ » et ventilée par les gérants légaux. Les corrompus utilisent alors ces fonds comme autant de tirelires.

⁶⁷ "Tuilage" : travail effectué en binôme à des fins de formation, tutorat.

⁶⁸ Rapport du S.C.P.C. pour 1997 « L'utilisation des fonds de la corruption ».

⁶⁹ "Schtroumpfs" : terme utilisé en blanchiment pour désigner les transporteurs de fonds.

2. CHEZ LES PARTICULIERS

Les gains ou les avantages en nature obtenus par les corrompus sont divers :

- Avantages en train de vie.
Viennent en premier lieu les voyages, ces derniers étant, bien entendu adaptés à l'envie du "client" : tel décideur qui a l'oreille musicienne ira, gratuitement taquiner Euterpe à Salzbourg, Bayreuth ou Milan ; tel autre grand admirateur de Thalie ou Melpomène sera convié en Avignon, sans rien déboursier ; tel autre qui se pique de poésie (Polymnie...) sera aidé par un éditeur qui publiera une « œuvre »... invendable. Ceci concerne les passions. Pour le "paraître", moins coûteux à l'unité, mais plus répétitif, il s'agira d'être invité à tous les grands événements : coupes du monde diverses, tournois internationaux, chasses... Certains présentent une prédilection pour les bonnes tables. Il a même pu être constaté des "relais" entre entreprises pour financer le coup de fourchette du corrompu...
- Avantages sur la résidence.
Très attachés à leur confort, certains font effectuer des travaux dans leur résidence principale, d'autres dans leur résidence secondaire ou dans celle de leurs enfants.
- La vertu des espèces.
Dans ce cas il s'agira des "espèces sonnantes et trébuchantes" qu'il faudra apporter. Deux cas de figure s'offrent alors : soit elles sont mises à disposition du corrompu et ce dernier en use et abuse à son gré, soit le corrupteur prend en compte les faux frais du corrompu qui ne paye plus rien directement.

IV. - LES CONTRÔLES A DÉVELOPPER

Les contrôles qui devraient être développés chez le client sont d'abord fondés sur la mise en place ou le respect d'une procédure de contrôle interne adaptée et appliquée. De cette manière le client dispose d'une structure qui va lui permettre à la fois de maîtriser l'activité concernée (cohérence des contrôles entre les budgets et la facturation et entre les sites) et de se trouver en position de force face au fournisseur.

D'autres types de contrôle existent ; ils sont spécifiques à l'activité. La typologie du contrôle de ce secteur est souvent basée sur la notion de seuil ou de pourcentage. En effet, le problème posé par le nettoyage est que, une fois terminé, le travail reprend et personne n'est plus en mesure de vérifier la réalité de la prestation.

On peut donc disposer d'un éventail d'utilisateurs qui vont faire remonter leur perception de l'exécution de la prestation. Cet indice sera comparé avec la prestation demandée. Il peut être mis en place un logiciel de contrôle plus global, qui utilise la méthode du lecteur de code barre ou celui de la prise de commande dans la restauration. Ces éléments permettent d'identifier une fréquence de passage qui sera comparée avec les observations issues de l'échantillonnage dont il a été fait état ci dessus.

On peut utiliser des seuils, c'est à dire que l'on va établir une fourchette dans laquelle le taux de mauvaise réalisation sera affecté de pénalités. Le risque peut se situer dans une éventuelle collusion

entre le contrôleur et le fournisseur. Déclarer, de manière fallacieuse, le taux de malfaçon juste au-dessous de la barre fatidique sans jamais la dépasser, donne au prestataire la possibilité de réaliser une marge considérable, même si le taux est très faible.

Il n'en reste pas moins qu'une solide analyse comptable et de gestion permet d'éviter le "forçage" comptable, ou plutôt la comptabilisation de faux documents servant de support aux surfacturations.

OU CHERCHER LES DERIVES ?

- Chez le corrompu, dans le cadre d'une procédure fiscale ou d'une enquête pénale qui va faire ressortir la différence entre le train de vie déclaré et celui reconstitué.
- Dans l'entreprise, si des paiements en espèces n'ont pas eu lieu, il s'agira surtout de cibler le risque avec le poste comptable susceptible d'être affecté. Encore une fois, chaque formule a des caractéristiques liées aux besoins et aux facilités ouvertes en comptabilité : pour les cadeaux, le train de vie et les voyages, ce sont les frais de mission; pour les travaux, les comptes d'immobilisations ou d'achats.
- Dans des entreprises sous-traitantes, il est courant de faire porter la charge de ces "prestations" à des sous-traitants, non filialisés. Le risque de remontée directe vers l'initiateur est ainsi limité, surtout si le sous-traitant n'est pas situé dans le même ressort territorial. La contrepartie est une émission de faux documents qui justifieront le flux financier permettant le paiement de la corruption. Certaines entreprises ont même créé des "fournisseurs dédiés" à cette activité.
- Dans la structure des entreprises, on regardera tout particulièrement les points suivants :
 - Le caractère national ou international, en particulier holding dans des paradis fiscaux ;
 - Les petites entreprises utilisées systématiquement en sous-traitance ;
 - Le rachat lié de sociétés exerçant cette activité antérieurement ;
 - L'utilisation de petites entités pour traiter le problème de corruption.

Le secteur du nettoyage est, comme on vient de le voir, un milieu propice à la mise en place de très nombreux montages frauduleux. Ceux-ci peuvent être organisés entre différents niveaux de responsables, aussi bien chez le fournisseur que chez le client. Dans de très nombreux cas, les dirigeants ne semblent pas complices des fraudes constatées dans leurs établissements. En revanche, assez souvent, la complicité entre le fournisseur et un directeur important a pu être établie. Il reste alors à savoir quel est l'initiateur réel du mécanisme frauduleux. Mais, cela est une autre histoire...

CHAPITRE VI

FLASH SUR LES CONSEQUENCES

DE "L'AFFAIRE ENRON"⁷⁰

⁷⁰ Premier courtier et distributeur en énergie américain, dont la banqueroute a agité les milieux économiques et politiques au début de l'année 2002.

Les dérives relevées dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler "l'affaire ENRON" ont déjà entraîné des conséquences considérables et mis en évidence la perte de confiance dans l'authenticité des rapports économiques et financiers.

Bien qu'elle ne concerne pas à proprement parler l'année 2001, qui est celle de référence du présent rapport, le Service Central de Prévention de la Corruption (S.C.P.C.) ne peut rester muet sur ce sujet en raison de l'impact que cette affaire et d'autres sans doute, auront nécessairement dans notre pays.

Le problème posé est celui de la confiance, de la trop grande confiance, placée dans les données distribuées par les initiés. Il est essentiellement constitué par ce qui est habituellement qualifié du terme générique de conflits d'intérêts.

I. – LA DEFINITION DU CONFLIT D'INTERETS

Il semble que la définition de conflit d'intérêts ait été donnée de manière claire dans les normes d'audit interne, à savoir :

« Les auditeurs internes doivent avoir une attitude impartiale et dépourvue de préjugés, et éviter les conflits d'intérêts »⁷¹.

« Les conflits d'intérêts font référence à toute relation qui n'est pas ou ne semble pas être dans l'intérêt de l'organisation. Un conflit d'intérêts peut nuire à la capacité de toute personne d'assumer de façon objective ses devoirs et ses responsabilités »⁷².

⁷¹ "Norme pour la pratique professionnelle de l'audit interne" n° 1120 – objectivité individuelle.

⁷² Glossaire, "Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne".

Nous utiliserons ici le terme générique de conflits d'intérêts pour toutes les opérations où des personnes ou organisations vont, directement ou indirectement, faire passer leur intérêt personnel, ou l'intérêt d'un réseau auquel elles appartiennent, avant celui de l'organisation qui les paie.

Ces conflits peuvent être déclinés, au plan juridique, de manière différente eu égard aux entités concernées et à la nature des montages, en divers délits :

- le favoritisme, le trafic d'influence, la corruption, la prise illégale d'intérêts et le détournement de fonds publics, lorsqu'ils affectent des achats publics,
- les abus de biens sociaux, délits d'initié, escroqueries ou vols, corruption de salariés ou atteintes à la déontologie (clause de conscience) de l'activité pour les opérations privées.

En fait, chaque montage est un cas d'espèce qui a pour dénominateur commun une atteinte à la probité et, en ce sens, il concerne pleinement le service de prévention de la corruption.

II. – LES ACTEURS DU CONFLIT D'INTERETS

1. LES ARTIFICES COMPTABLES ET LEURS ACTEURS

Une affaire du type de celle qui nous occupe repose à l'évidence et avant tout, sur une manipulation dans la présentation des comptes, voire sur l'organisation de la falsification des comptes.

Une étude plus complète sera publiée dans un rapport ultérieur du service. Elle ne pourra qu'appeler l'attention sur les professionnels chargés d'établir les comptes ou de les contrôler, voire de révéler à l'autorité judiciaire les délits commis à cette occasion, les conditions dans lesquelles ils sont recrutés et rémunérés ne devant pas être ignorées pour comprendre la passivité, et même la complicité, de certains d'entre eux, qui jettent le discrédit sur toute une profession.

2. LE VECTEUR MEDIA

La presse s'est trouvée impliquée à tous les niveaux de "l'affaire ENRON". Pour elle, le conflit peut être direct, lorsqu'une rémunération accessoire est versée pour écrire un article laudateur, ou indirect, lorsque l'information est donnée sans être suffisamment vérifiée, parce que conforme à ce que l'entreprise désire voir écrire.

Le conflit est donc présent entre la déontologie et l'intérêt.

L'information provient d'une source quasiment unique⁷³: l'entreprise elle-même, et la nécessaire diffusion en temps réel empêche toute analyse ou comparaison.

⁷³ Les autres sources peuvent provenir des concurrents et des analystes, mais qui eux-mêmes travaillent sur la source entreprise.

L'effet de l'apport publicitaire et la mainmise par le management des entreprises sur les chroniqueurs vedettes (réunions de travail sur des îles paradisiaques, collaborations internes à l'entreprise, articles flatteurs sur la personne du ou des dirigeants, afin que leur notoriété désarme par avance toute critique de leur gestion...) doivent également être dénoncés.

3. LES ANALYSTES FINANCIERS

Le conflit est de nature similaire à celui de la presse. Il se matérialise :

- soit par le souci de garder son travail et ses revenus confortables,
- soit par celui de tirer des bénéfices importants d'une prise de position contraire à la déontologie.

En fait, le conflit affecte trois types de structures : les analystes des banques d'affaires, les banques elles-mêmes, et les agences de notation (« *rating* ») dont l'environnement est assez peu réglementé.

Il y a une convergence d'intérêts entre la banque et l'entreprise, mais aussi entre l'analyste et celles-ci :

- au niveau de sa rémunération, qui n'est pas complètement étrangère au chiffre d'affaires réalisé par la banque avec son client ;
- au niveau de la détention de valeurs, par l'analyste, qui peut dès lors être tenté de valoriser au mieux les titres.

En France, la Société française des analystes financiers (S.F.A.F.) a établi depuis 1992 un code de déontologie et le Conseil des marchés financiers (C.M.F.)⁷⁴ a, après avoir ouvert un poste de déontologue, créé un groupe de travail sur le thème de la « muraille de Chine⁷⁵ ». Ce groupe de travail a adopté quelques mesures qui visent à garantir une plus grande transparence dans la profession.

4. LES AUDITEURS ET CONSEILS EXTERNES

Le système de contrôle interne de la société ENRON était composé en partie d'anciens salariés du cabinet qui contrôlaient ses comptes.

Le problème des auditeurs n'est pas nouveau. Le risque peut se décliner sous deux optiques :

- la première, celle qui nous concerne ici, affecte le conflit d'intérêts entre deux activités développées par les auditeurs pris au sens large ;
- la seconde concerne la revente d'informations, mais elle ne sera pas traitée ici car elle affecte l'intelligence économique.

Les cabinets exerçant dans ce domaine d'activité pouvaient, avant l'affaire, réaliser une part importante de leur travail dans l'audit de révision (vérification et certification des comptes annuels). D'autres secteurs d'intervention se sont développés dans le domaine du conseil. On citera, à titre indicatif, l'ensemble des systèmes d'évaluation des opérations financières, le diagnostic du dispositif

⁷⁴ En France, les codes sont souvent articulés autour de plusieurs institutions de contrôle et de déontologie (S.F.A.F. et C.M.F. pour la déontologie des analystes, commissaires aux comptes et C.O.B.). Cf. en ce sens l'analyse de M.C. FRISON ROCHE – "Les analystes financiers et la déontologie" – Le Monde – 30 avril 2002

⁷⁵ Étanchéité entre les activités de banques d'affaires (introduction de titres en bourse, organisation du capital et des fusions) et celles de notation et de conseils en investissement.

de contrôle interne, l'évaluation du fonctionnement du régime de retraite. Chacun de ces domaines nécessite la prestation de spécialistes et comme aucun des secteurs de gestion n'échappe à ce type d'analyse, depuis l'organisation jusqu'à l'aménagement et la réduction du temps de travail (A.R.T.T.), en passant par la démarche proactive des méthodes d'audit électroniques, le secteur reste ouvert.

Le principal risque est de ne pas respecter le principe de séparation des tâches, eu égard à une faiblesse du management. On retrouve ici le risque qui est lié à la rémunération et à la recherche de bonus.

Un autre risque est celui de la concentration de plus en plus grande des cabinets de contrôle. Avant "l'affaire ENRON", cinq grands cabinets se partageaient le marché. Désormais ils ne sont plus que quatre, certes avec une séparation des activités de conseil et de contrôle, d'où une régression de la concurrence et une inévitable perte d'indépendance.

Par ailleurs, l'ingénierie financière évolue vers des produits de plus en plus complexes. Or les systèmes de contrôle n'ont pratiquement pas évolué et le jeunisme ambiant place des équipes (certes présentant une certaine tonicité, mais avec tellement peu d'expérience) face à des montages complexes qui les dépassent un peu, et qui, on peut le dire, semblent ne pas les concerner. L'attrait du chiffre d'affaires là encore semble suffire à leur bonheur. On s'en aperçoit particulièrement dans le domaine des fraudes, où l'on arrive à se demander si certaines équipes ont déjà rencontré des problèmes de ce type, mais c'est peut-être voulu..., si le cabinet désire vendre une prestation sur ce sujet.

Enfin, on peut identifier un dernier problème, mais qui relève du droit pénal : c'est le risque de l'entente entre le contrôleur et le contrôlé, ce risque se matérialisant par le fait que l'avertissement aux actionnaires est rarement effectué lorsque certaines entreprises sont en position de dépôt de bilan⁷⁶. En fait, on peut privilégier le chiffre d'affaires à la déontologie, ce qui se traduit immédiatement par une perte du client.

5. LE PROBLEME DES « *STOCKS OPTIONS* »

C'est un programme d'achat d'actions, à un cours inférieur au cours de la bourse, accordé à des dirigeants et salariés de la société. Ils bénéficient donc d'un intéressement à la valorisation de leur entreprise, puisque leur plus-value sera liée au prix de vente. Ils ont donc tout intérêt à ce que ce prix soit alors élevé. Pour un bénéficiaire peu scrupuleux, la tentation peut être grande de présenter des comptes surévalués de manière à obtenir une cotation très positive, et de vendre au plus haut.

Ce qui a ému l'opinion, ce n'est pas que des dirigeants aient tiré parti de leurs "*stocks options*", mais qu'avec un cynisme déconcertant, ils se soient enrichis alors que le titre chutait.

6. LES LIENS AVEC LE FINANCEMENT POLITIQUE : LE "SOFT MONEY"⁷⁷

Le tableau suivant⁷⁸ résume les conditions dans lesquelles peuvent être financés les partis politiques dans les pays les plus importants :

⁷⁶ Aux Etats Unis d'Amérique, depuis 1989, les auditeurs disposent d'un pouvoir d'avertissement lorsque la continuité de l'exploitation est en cause.

⁷⁷ L'appellation de "soft money" est donnée aux fonds qui, sans être versés aux candidats, sont utilisés pour faire de la publicité pour leur compte.

⁷⁸ "The funding of political parties. Europe and beyond" (le financement des partis politiques en Europe et ailleurs) – K. D. EWING – The Economist – 1999.

	Fonds publics alloués aux partis	Dons des entreprises et / ou des syndicats	Dons de l'étranger	Publication des comptes	Seuil de déclaration des dons (en dollars)	Plafonnement des dons et des dépenses
Allemagne	Oui	Oui (aucune exonération fiscale)	Non	Oui	10 300	Aucun
Belgique	Oui	Non	Oui	Oui	125	Dépenses des partis et des candidats ; certaines limites aux dons
Espagne	Oui	Oui	Non	Oui	5 % du montant de l'aide de l'État	Dépenses des partis et des candidats ; certaines limites aux dons
États-Unis	Oui	Non (avec des exceptions)	Non	Oui	250	Limite pour les candidats : 25 000 dollars par an
France	Oui	Non (depuis 1995, avec des exceptions)	Non	Oui	150	Dépenses limitées ; dons individuels limités à 50 000 FF
Italie	Oui	Oui	Oui	Oui	2 600	Dépenses des partis et des candidats ; certaines limites aux dons
Japon	Oui (depuis 1994)	Oui (dans certaines limites)	Non	Oui	475	Limite pour les candidats : 0,2 million de dollars par an
République tchèque	Oui	Oui	Oui	Non	2 800	Aucun
Royaume-Uni	Non	Oui	Oui (interdiction à l'étude)	Non (a)	Aucun (8 200 proposés)	Dépenses des candidats ; limite recommandée pour les dépenses des partis ; aucune limite aux dons
Suède	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucun	Aucun

(a) Aucune obligation légale, mais les partis publient leurs principaux comptes.

Sources : "The Funding of Political Parties, Europe and Beyond", (Le financement des partis politiques en Europe et ailleurs), publiés par K.D. EWING, 1999 ; "The Economist"

De ce comparatif, on retient quelques différences significatives suivant les pays sur la possibilité ou non de financement des partis par les entreprises. Le mode de financement aux États-Unis d'Amérique a sans doute permis quelques dérives significatives rattachées aux actions de lobbying qui ont excédé les limites.

Dans "l'affaire ENRON", il semble bien qu'une des causes de l'absence d'alerte soit due à l'influence de l'entreprise auprès des pouvoirs publics, dans le but notamment de faire coïncider l'intérêt de l'entreprise avec les intérêts généraux du pays.

7.LE VECTEUR HUMAIN : « SUIVANT QUE VOUS SEREZ PUISSANT OU MISERABLE... »

L'affaire ne peut qu'attirer l'attention sur la "qualité" des dirigeants, sur le recrutement chez le client de deux anciens salariés du cabinet d'audit devenus chef comptable et directeur financier, sur l'appartenance au conseil, d'épouses ou de proches de certains personnages liés aux marchés de l'énergie et disposant de pouvoirs de décision.

Les salariés auxquels il avait été demandé de placer leurs fonds de retraite dans la société ont été victimes (et même acteurs involontaires) de l'affaire, puisque leurs fonds étaient couplés à la valeur des actions et donnaient ainsi à l'entreprise une valeur plus élevée. Une fois que les actions ont chuté, la valeur de la garantie est tombée, entraînant une perte des fonds de retraite. Une réglementation est en cours pour éviter le renouvellement de telles pratiques.

* *
*

Ainsi qu'il a été écrit dès le début de ce bref chapitre, les conséquences de "l'affaire ENRON" seront considérables et ne manqueront pas de connaître de nombreux développements. Elles nécessiteront de la part du service, dans le cadre des compétences qui sont les siennes et à l'occasion de la publication de ses prochains rapports, une analyse beaucoup plus approfondie et technique.

[Retour sommaire](#)

CHAPITRE VII

FICHE PRATIQUE

SUR LA PRISE ILLEGALE D'INTERETS

Fiche pratique sur la prise illégale d'intérêts (article 432-12 du code pénal)

Définition

La prise illégale d'intérêts est « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver directement ou indirectement un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.* ».

Ce manquement à la probité se substitue au délit défini à l'ancien article 175 du code pénal, communément appelé "délict d'ingérence".

C'est le code pénal de 1810 qui a posé les principes du délict d'ingérence, dont les nouvelles dispositions plus extensives entrées en vigueur en 1994, se sont inspirées et ne devraient pas remettre en cause la jurisprudence antérieure.

Personnes visées

Il s'agit des agents publics au sens pénal du terme, c'est-à-dire dans une acception plus large que celle de la notion retenue en droit administratif. Sont considérés comme agents publics :

- **les fonctionnaires** (fonction publique de l'Etat, fonction publique des collectivités territoriales et fonction publique hospitalière) ;
- **les élus, en tant que dépositaires d'une partie de l'autorité publique** : chefs de l'exécutif de collectivités, tels que les maires, les présidents de conseils généraux et les présidents de conseils régionaux, ainsi que **les élus ayant reçu des délégations et les présidents des groupements de collectivités territoriales** ;
- enfin, **les personnes chargées d'une mission de service public** (peuvent entrer, notamment, dans cette catégorie les délégataires de service public).

Raisons de cette interdiction de mêler les intérêts personnels à la gestion publique :

Il s'agit simplement de préserver : d'une part, la probité dans la gestion des affaires publiques en respectant le vieil adage « *nul ne peut servir deux maîtres à la fois* » et d'autre part, d'écartier tout soupçon que l'administré pourrait avoir. En effet, il est toujours à craindre qu'une personne investie d'une fonction publique ne puisse apporter la même attention et la même indépendance d'esprit, à une entreprise dans laquelle elle aurait elle-même ou par personne interposée quelque intérêt.

La prise illégale d'intérêts par un fonctionnaire après la cessation de son service appelée habituellement "pantouflage" est exclue de cette note, étant donné qu'elle est désormais définie, spécifiquement pour l'article 432-13 du code pénal.

Eléments constitutifs matériels

- La surveillance de l'entreprise ou de l'opération :

les personnes visées précédemment doivent en outre avoir été chargées en tout ou partie de la surveillance, ou de l'administration, ou de la liquidation, ou du paiement d'une opération déterminée ou d'une transaction avec une entreprise.

La jurisprudence retient également toute personne ayant participé à la préparation des actes pouvant être mis en cause.

- L'intérêt pris, ou reçu, ou conservé, directement ou indirectement :

Il s'agit de la seconde condition de l'élément matériel. La prise d'intérêt n'est pas toujours la réalisation de l'opération mais peut seulement n'être que la mise en place du lien matériel ou juridique dont le prévenu espère ensuite tirer avantage.

Le lien d'ingérence est souvent dissimulé par interposition d'autres personnes considérées par la jurisprudence comme complices.

Enfin, l'intérêt pris n'est pas automatiquement un avantage financier mais peut n'être que simplement un intérêt moral, même symbolique, voire affectif. Ainsi, la consommation du délit se réalise par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou d'un avantage personnel.

Elément moral

La prise illégale d'intérêts est une infraction à caractère objectif, dont la réalisation ne nécessite aucune intention frauduleuse. Les intéressés « ne peuvent pas ne pas savoir » dit la jurisprudence. Cette intention frauduleuse de tout délit est ici réduite au simple fait que le coupable ait pris sciemment un intérêt dans une affaire soumise à sa surveillance.

Exceptions

Des dispositions dérogatoires (art. 432-12 alinéa 2 à 5) existent pour les communes de moins de 3.500 habitants. Elles concernent les élus communaux engagés dans des transactions de biens mobiliers ou immobiliers ou de prestations de service dans la limite d'un montant annuel actuellement fixé à 16.000 € ainsi que dans des actes permettant l'accès à la propriété à des fins professionnelles ou d'habitation personnelle. Pour la régularité de ces opérations, il convient de respecter certaines exigences procédurales et notamment une délibération spécialement motivée du conseil municipal. En outre, l'élu intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération publique du conseil relative à l'approbation du contrat. Ces exceptions doivent être interprétées strictement.

La seconde catégorie de prise licite d'intérêts est la participation des élus communaux au sein du conseil d'administration d'une société d'économie mixte locale (article 1524-5 du code général des collectivités territoriales).

Conditions de poursuites

L'infraction de prise illégale d'intérêts est un **délit instantané** qui est donc entièrement consommé au moment où le prévenu a reçu ou pris un intérêt dans l'affaire dont il avait la surveillance ou l'administration. Il devient cependant un délit continu lorsque l'ingérence consiste en la conservation d'un intérêt. Le délai de prescription de 3 ans est à décompter de la cessation de la situation illicite.

La chambre criminelle de la cour de cassation a jugé récemment que « *le délit de prise illégale d'intérêts est prescrit à compter du dernier acte administratif accompli par l'agent public par lequel il prend ou reçoit directement ou indirectement un intérêt dans une opération dont il a l'administration ou la surveillance.* ». Ainsi la jurisprudence semble étendre à la prise illégale d'intérêts la solution dégagée pour l'escroquerie en transformant ces délits en infractions « continuées ».

Lorsque la prise illégale d'intérêts a été dissimulée derrière une façade licite, le juge répressif peut reporter le point de départ de la prescription au jour où les actes délictueux sont apparus et ont pu être constatés dans des conditions permettant l'exercice des poursuites.

Sanctions pénales

La prise illégale d'intérêts est punie de **cinq ans d'emprisonnement** et de **75.000 € d'amende**.

Peuvent en outre être prononcées contre les coupables, à titre de **peines complémentaires**, l'interdiction de droits civiques, civils et de famille pour une durée maximale de 5 ans ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique à titre définitif ou pour une durée de 5 ans au plus et la confiscation des sommes et des meubles irrégulièrement reçus.

Le service central de prévention de la corruption, 129 rue de l'Université 75007 PARIS (Tél. 01.43.19.81.60 – Fax. 01.43.19.81.72 – email : scpc@justice.gouv.fr), est habilité par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 à donner aux divers chefs d'exécutifs des collectivités territoriales des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir des faits susceptibles de constituer des délits de prises illégales d'intérêts.

CHAPITRE VIII

BILAN D'ACTIVITE

(octobre 2000 – décembre 2001)

I. - TRAITEMENT DES DOSSIERS

1. STATISTIQUES

Le nombre de saisines du service (**55**) reste, pour la période considérée, étale par-rapport à l'année précédente (**58**) et par référence à la moyenne des dossiers reçus depuis sa création (**53**).

Ce nombre peut paraître étique comparé à la capacité opérationnelle du S.C.P.C. ou rapporté au total des condamnations prononcées par des juridictions pénales au cours de la même période (*cf. tableau infra*). Il est en effet loisible de constater que si jusqu'en 1996 et 1997, les courbes s'épousaient ou connaissaient une tendance identique, elles ont accusé une divergence très sensible en 1998-1999, qui s'est nettement aggravée depuis lors. Comment expliquer cette dernière évolution?

Doit-on imaginer que par un "système de vases communicants" la progression des affaires instruites par l'autorité judiciaire se fait au détriment des saisines du service? Ou faut-il incriminer une connaissance toujours confidentielle, par les autorités habilitées à la saisir, de cette institution qui n'a pas encore fêté ses dix années d'existence ?

Encore convient-il de faire deux observations. D'une part, le nombre des condamnations pénales prononcées en matière de manquement général au devoir de probité est lui même faible (323 en 2000, le pic le plus élevé ayant été de 338 en 1999). D'autre part, ces chiffres ne recensent qu'une facette de l'activité du S.C.P.C., les autres étant constituées de sollicitations verbales, actions de formation, participation à des travaux parlementaires ou ministériels, intervention ou assistance à des colloques nationaux et internationaux, coopération à l'étranger, etc..., qui sont difficilement quantifiables.

Les **55** dossiers dont le service a été saisi, se ventilent de la manière suivante :

- **30** avis ont été rendus :

- . à la demande d'élus ou de responsables de collectivités locales ou territoriales (**12**) ;
- . à la demande de chefs de services administratifs de l'Etat, des corps de contrôle et des commissions administratives (**13**) ;

. à la demande de dirigeants d'organismes privés chargés d'une mission de service public (5).

- 25 dossiers posent le problème spécifique des saisines de particuliers :

En effet, la loi du 29 janvier 1993 et son décret d'application du 22 février suivant, textes fondateurs du service, énumèrent limitativement les autorités habilitées à lui demander un avis.

Ce sont les élus locaux (maires, présidents de conseils régionaux et généraux, de groupements de collectivités territoriales), les chefs des juridictions financières (Cour des comptes, cour de discipline budgétaire et financière, chambres régionales et territoriales des comptes), des services administratifs de l'Etat (ministres, préfets, trésoriers-payeurs généraux et autres comptables publics, présidents et directeurs des établissements publics de l'Etat), de diverses commissions administratives (commission des comptes de campagne et des financements politiques, conseil de la concurrence, commission des opérations de bourse, service de traitement du renseignement et d'action contre les circuits financiers clandestins, mission interministérielle d'enquête sur les marchés), des organismes et services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat et enfin les dirigeants des organismes privés chargés d'une mission de service public.

La saisine du S.C.P.C. par de simples citoyens, sans mandat électif ni attributions administratives ou juridictionnelles particulières, n'est pas prévue. Or, force est de constater que depuis quelques années, de nombreux courriers (dont d'ailleurs une proportion négligeable revêt une forme anonyme) lui sont adressés par des particuliers pour solliciter des consultations, des renseignements, ou porter des faits à sa connaissance. Ils représentent aujourd'hui près de la moitié des saisines..

Sous couvert de certaines précautions, le service, soucieux de sa mission générale de prévention, a pris le parti d'examiner ces sollicitations. Les risques de manipulation ou d'instrumentalisation ne sont cependant pas négligeables, d'autant que ses capacités d'investigation ou la possibilité de se faire communiquer des documents ont été supprimées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 janvier 1993. Faut-il pour autant que le S.C.P.C. renonce partiellement à la mission de service public qui est la sienne et qui, de manière générale, satisfait des attentes légitimes de nos concitoyens ? Pour éviter tout "dérapage" il serait sans doute préférable de doter à nouveau cette autorité administrative de pouvoirs d'enquête strictement encadrés et respectueux des droits et libertés individuels, seule justification de la censure de la Haute juridiction.

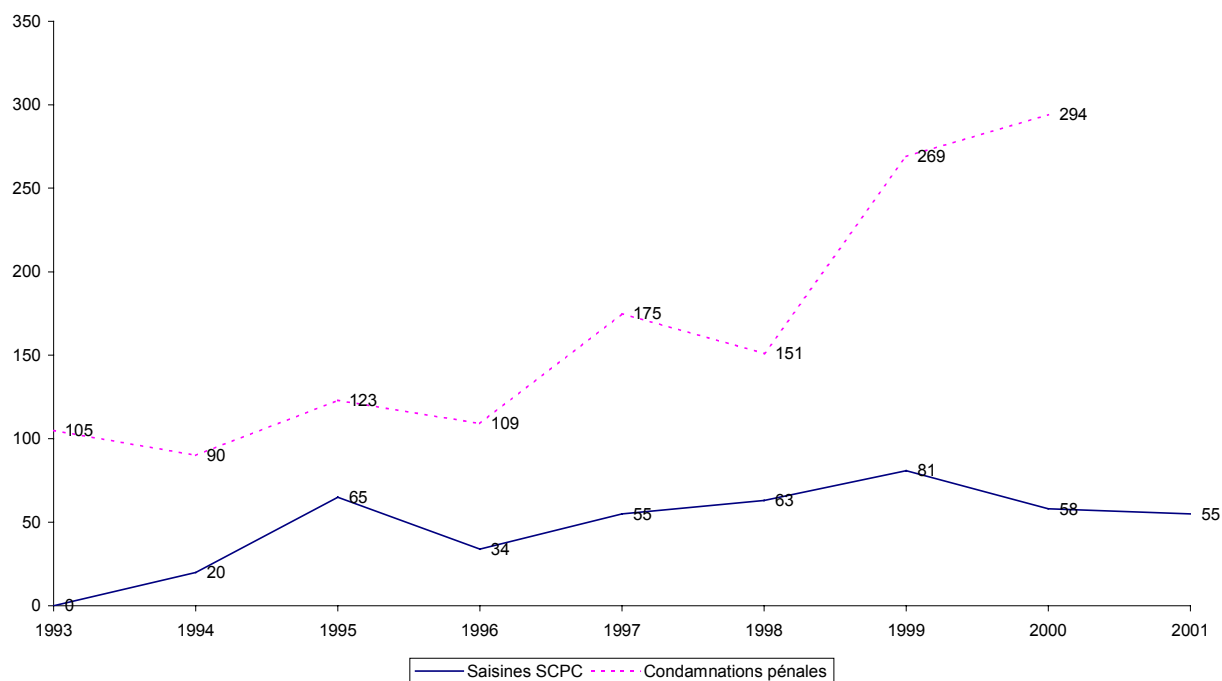
Tableau récapitulatif

<i>AVIS</i>	<i>CONCOURS à l'autorité judiciaire</i>	<i>SAISINES de procureurs de la République</i>	<i>SIGNALEMENT à des administrations</i>	<i>INCOMPETENCE</i>	<i>CLASSEMENT SANS SUITE</i>	<i>EN COURS</i>
<i>30</i>	<i>4</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>13</i>	<i>13</i>	<i>0</i>

Tableau par autorités et par infractions

	Elus et responsables territoriaux	Représentants de l'Etat et corps de contrôle	Organismes privés chargés d'une mission de service public	Juridictions financières
Corruption active ou passive	1	-	-	-
Prise illégale d'intérêts	9	-	2	-
Concussion	-	-	-	-
Favoritisme	2	12	3	-
Trafic d'influence	-	1	-	-
Corruption de directeur d'entreprise privée	-	-	-	-

Tableau comparatif des saisines du SCPC et des condamnations pénales prononcées



2. Commentaires.

2.1. Généralités

L'activité du S.C.P.C. ne saurait être réduite aux seuls avis qu'il donne aux autorités habilitées à lui en demander. Comme il est indiqué plus haut, son champ d'intervention est beaucoup plus vaste.

Cependant, le service demeure sous-employé de ce point de vue, particulièrement par l'autorité judiciaire alors qu'il est placé directement auprès du garde des Sceaux. Pour la période considérée, c'est seulement à quatre reprises que le service a été sollicité par des magistrats de l'ordre judiciaire appartenant au siège ou au parquet. S'il est facile de comprendre que les juridictions de grande importance, dotées d'un pôle économique et financier ou d'un service spécialisé, peuvent se dispenser de recourir aux compétences du S.C.P.C., tel ne paraît pas être le cas des tribunaux de moyenne ou petite taille, susceptibles de bénéficier d'une "expertise" indépendante et pluridisciplinaire sur des sujets de haute technicité financière et juridique.

Ce raisonnement est d'ailleurs transposable aux élus des collectivités locales et territoriales à la recherche d'un avis discret et argumenté dans des domaines aussi délicats que la prise illégale d'intérêt ou la passation des marchés publics.

De même, il est facile d'imaginer que les consultations du S.C.P.C. puissent servir aux représentants de l'Etat dans leur tâche de contrôle de la légalité de certains actes administratifs.

2.2. Observations particulières

Les dossiers que le service est amené à traiter concernent principalement les délits de favoritisme ou de prise illégale d'intérêt.

Il s'agit d'une tendance déjà notée les années précédentes, qui permet de constater que les domaines privilégiés où ces infractions se développent sont ceux des marchés publics et des délégations de service public. Ils sont un sujet de veille et d'étude permanents pour le S.C.P.C.

La corruption dans les marchés publics est une corruption sophistiquée, émanant de personnes initiées, ayant souvent recours à des sociétés de conseil très rodées et qui peuvent même aller jusqu'à poser des leurres pour entraîner les recherches sur des fausses pistes ou sur des infractions moins graves pour lesquelles les risques encourus sont limités.

A l'heure où ces agissements s'organisent en réseaux, parfois à l'échelon international, il serait dérisoire et vain de lutter contre ce phénomène de la manière qui a prévalu jusqu'à présent, c'est à dire dans un cloisonnement jaloux des services administratifs et judiciaires. La collaboration croisée entre les préfetures, les directions départementales de la concurrence, les chambres régionales des comptes, la comptabilité publique, les services des douanes, les services fiscaux et les parquets des procureurs généraux devrait être institutionnalisée par des réunions de travail périodiques, à l'échelon d'une ou de plusieurs régions administratives.

II. - SENSIBILISATION ET FORMATION A LA PREVENTION ET A LA DETECTION DE LA CORRUPTION

1. AUTRES DEPARTEMENTS MINISTERIELS ET SERVICES DE L'ETAT

Les interlocuteurs naturels du S.C.P.C. sont issus des corps ou ministères représentés en son sein :

- chambres régionales et territoriales des comptes ;
- direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction générale des douanes, direction générale des impôts du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ;
- direction générale de la police nationale et direction générale de l'administration du ministère de l'intérieur ;
- direction générale de la gendarmerie nationale du ministère de la défense ;
- conseil général des ponts et chaussées et direction du personnel, des services et de la modernisation du ministère de l'équipement, des transports et du logement ;
- direction des affaires criminelles et des grâces et service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice.

Ces liens privilégiés, tels qu'assurés par les textes fondateurs du service, permettent une circulation facilitée des informations et un décloisonnement généralement efficace des actions.

Une collaboration suivie s'est également instaurée avec le ministère des affaires étrangères et plus particulièrement avec l'ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Des contacts ont également été pris avec la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal, rattachée au ministère de l'emploi et de la solidarité, pour jeter les bases d'une collaboration future.

En outre, le responsable du service a été entendu par un membre de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur la question du "pantouflage", traitée dans le rapport de l'année 2000.

2. ENTREPRISES PUBLIQUES

2.1. Electricité de France (E.D.F.).

Le principe d'une collaboration du S.C.P.C. dans la démarche entreprise par E.D.F. en matière d'éthique avait été retenu dès le mois de juillet 2000 pour se poursuivre au cours de l'année 2001.

Elle a abouti à la signature d'une convention entre les deux partenaires entérinant notamment le concours du S.C.P.C. lors de modules de formation et l'échange d'informations sur des mécanismes de dérives susceptibles d'être découverts.

L'expérience acquise en la matière par le S.C.P.C. est mise à profit pour soutenir une démarche volontariste de l'entreprise.

2.2. Société nationale des chemins de fer français (S.N.C.F.).

Dans le cadre d'une politique spécifique de prévention des risques de corruption, la S.N.C.F. a signé, le 3 juillet 1998, une convention de partenariat avec le S.C.P.C., prévoyant :

- un développement des échanges d'information entre les deux parties ;
- l'adaptation aux spécificités de l'entreprise d'un module de sensibilisation et de formation sur les risques de la corruption ;
- un recours au diagnostic et aux conseils du service pour les entités de la S.N.C.F. soucieuses d'éprouver les organisations et procédures mises en œuvre, ainsi que la fiabilité du contrôle interne ;
- l'assistance à la rédaction d'un code de déontologie.

En relation directe et suivie avec le contrôle général de l'entreprise, ces actions se sont poursuivies tout au long de l'année 2001, particulièrement dans le domaine de la formation, où deux modules ont été élaborés à l'intention des cadres de terrain et des cadres dirigeants, et dans celui de l'échange d'informations sur des situations, des personnes ou des entreprises à risque.

3. ENTREPRISES PRIVEES

3.1. Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

Une réunion de travail s'est tenue au siège de cette confédération avec son délégué général aux affaires internationales, son directeur des relations commerciales et internationales et son directeur des affaires juridiques.

Il a été convenu de favoriser ce type de rencontres, pour satisfaire notamment, aux exigences de transparence prévues par la loi du 30 juin 2000 relative à la corruption, en application de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

3.2. Commentaires.

Le reproche est souvent fait au S.C.P.C., et récemment encore par les experts du Groupe des Etats contre la corruption (GRECO) dans le rapport consécutif à la visite d'évaluation qu'ils ont menée en France au cours de l'année 2000, d'un relatif désintérêt pour le secteur privé alors que les représentants de ce dernier sont généralement obligés de sacrifier à des pratiques douteuses dans la conclusion des transactions commerciales au plan national ou international.

Cette critique était incontestablement fondée et s'explique sans doute par un souci de mieux connaître l'impact des manquements à la probité au sein même du secteur public, le corrompu (entendu dans son acception la plus large) étant traditionnellement considéré comme l'auteur principal de l'infraction.

Cependant, l'intégration récente dans notre code pénal des dispositions prévues par la convention de l'Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.) relative à la lutte contre la corruption, signée le 17 décembre 1997, impose de s'intéresser au secteur marchand et aux phénomènes répandus dans les transactions commerciales qui affectent autant la bonne gestion des affaires publiques que le développement économique, qui faussent les conditions internationales de concurrence et qui suscitent de graves préoccupations morales et politiques.

Si certaines sociétés multinationales françaises ont anticipé l'entrée en vigueur de cette loi, la plupart des entreprises nationales sont désarmées face à certains concurrents bien préparés, et depuis longtemps, à ces règles servant la moralisation des affaires tout autant que la guerre économique. L'un des rôles du S.C.P.C. est d'alerter, conseiller, former les acteurs privés contraints de mettre immédiatement leurs pratiques commerciales en conformité avec le droit positif.

4. COLLECTIVITES LOCALES OU TERRITORIALES

Les actions du service dans ce domaine se bornent à des interventions ou conférences en faveur d'élus ou de fonctionnaires territoriaux organisées par le centre national de la fonction publique territoriale (C.N.F.P.T.) ou l'observatoire des risques juridiques des collectivités territoriales (O.J.R.C.T.).

Des actions spécifiques de formation peuvent cependant être mises en oeuvre à la demande des collectivités territoriales, le plus généralement des communes, dans le domaine des marchés publics et des prises illégales d'intérêt.

De plus, des articles dans des revues spécialisées sont souvent sollicités du S.C.P.C.

5. CORPS DE CONTROLE

Hormis des rapports ponctuels avec quelques organismes et services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat, aucune mesure de sensibilisation ou de formation n'a été mise en oeuvre de façon permanente.

6. INSTANCES EUROPEENNES

Dans le cadre du Conseil de l'Europe, un temps assez important a été consacré à l'assistance aux pays émergents.

Il s'agit d'interventions dans les pays de l'Est, ex-membres du bloc soviétique, destinés à promouvoir la lutte contre la corruption ainsi que la mise en oeuvre de mesures de prévention, ou pour donner un avis d'expert sur la réorganisation des administrations, les contrôles, le statut des agents publics, les codes de déontologie ou le financement des partis politiques.

7. AUTRES

7.1. Relations avec la recherche.

Une étude relative aux relations justice/police a été lancée par le centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.). Une partie de la réflexion engagée analyse le rôle de ces relations dans la prévention de la corruption.

A cette occasion plusieurs membres du service ont été consultés, le fonds de documentation mis à disposition et des rencontres de personnes qualifiées ont été préconisées.

7.2. Collecte de codes de déontologie.

Ces codes, qui s'inscrivent dans les recommandations de la commission de la prévention de la corruption, dite "commission Bouchery", constituent des démarches préventives de la corruption.

Le S.C.P.C. a amorcé un recensement de leur existence et, dans certains cas, il lui a été possible d'accompagner certaines phases de leur élaboration. Enfin, il s'efforce de réunir chartes et codes de déontologie pour les insérer dans son fonds documentaire.

Ces codes permettent de faire émerger les préoccupations d'organismes administratifs, comme d'entités privées, le souci commun étant de préserver les salariés et les cadres dirigeants de l'engrenage dans lequel ils pourraient être entraînés faute d'informations suffisantes sur les risques, la capacité de détecter les dérives de leurs partenaires et la responsabilité pénale. Ces textes mettent en lumière les écueils spécifiques à certains métiers comme à certains secteurs d'activité et, outre des interdictions, préconisent parfois le comportement adéquat à adopter ou des précautions à prendre.

III. - RELATIONS INTERNATIONALES

1. ORGANISATION DES NATIONS UNIES (O.N.U.)

Le service a participé à diverses réunions préparatoires à la négociation du projet de convention sur la corruption.

Il est intervenu dans le cadre du programme alimentaire mondial, dans un séminaire regroupant des auditeurs de différentes organisations des Nations Unies.

2. CONSEIL DE L'EUROPE

C'est surtout avec le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), mécanisme de contrôle institué par le Conseil de l'Europe, que le S.C.P.C. collabore.

En effet, le service est généralement sollicité pour participer aux visites d'évaluation des pays membres du GRECO. C'est ainsi qu'un de ses conseillers a été le rapporteur de l'évaluation du Luxembourg.

Par ailleurs, le S.C.P.C. a largement collaboré aux phases préliminaires d'évaluation de la France - qui s'est déroulée au début de l'année 2001 - et a reçu la délégation dans ses locaux (cf. Rapport adopté lors de la 6ème réunion plénière tenue à Strasbourg en septembre 2001).

Comme indiqué plus haut, des membres du service ont été sollicités comme experts dans le cadre de l'aide accordée par le Conseil de l'Europe aux pays émergents.

Enfin, un conseiller du S.C.P.C. a été désigné chef de la délégation française du groupe multidisciplinaire contre la corruption (G.M.C.) créé au sein du Conseil.

3. UNION EUROPEENNE

En application du programme "PHARE", une action spécifique a été menée en faveur de procureurs polonais. Un séminaire a d'abord été organisé en Pologne à l'intention d'une soixantaine de magistrats et cinq d'entre eux ont ensuite été reçus au service, pour un échange de pratiques sur la lutte contre la corruption.

Un conseiller du S.C.P.C. est en outre expert de la Commission en matière de marchés publics.

4. ORGANISATION DE COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (O.C.D.E.)

Dans le cadre des actions co-financées par l'O.C.D.E. et le Conseil de l'Europe, le S.C.P.C. a participé à une réunion de sensibilisation qui s'est tenue en Macédoine avec les représentants du Pacte de stabilité et initiative anti-corruption (S.P.A.I.). Les relations, notamment dans la zone des Balkans, devraient se renforcer au cours des prochaines années.

5. ECHANGES BILATERAUX DU SERVICE

Le service a entretenu des relations de travail et de coopération avec les pays suivants :

Afrique du Sud	Hongrie
Bolivie	Jersey
Cap Vert	Mexique
Chine populaire	Pérou
Estonie	Pologne
Géorgie	République tchèque
Guinée	Taïwan
Hong-Kong	

En outre, le S.C.P.C. s'attache à travailler en lien étroit avec Interpol sur les sujets de criminalité économique.

Sur toutes les questions de coopération, le service travaille en lien permanent avec le service des affaires européennes et internationales (S.A.E.I.) de la Chancellerie et avec l'ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

IV. - RELATIONS AVEC LES UNIVERSITES ET LES GRANDES ECOLES

Initiées depuis plusieurs années, les relations avec les universités sont désormais alimentées par un "effet d'entraînement": les étudiants se réfèrent aux travaux effectués par leurs devanciers et qui citent le S.C.P.C., son histoire, ses missions, ses travaux et ses publications. Les listes bibliographiques révèlent également la consultation des rapports annuels d'activité.

Plusieurs stages au sein du service, dans le cadre de licences, maîtrises ou diplômes d'études supérieures spécialisées, ont été sollicités. A l'heure actuelle, pour des raisons de sécurité et de confidentialité, le S.C.P.C. est favorable à un accueil limité des stagiaires dans un cycle regroupant plusieurs service de nature judiciaire ou de contrôle. Ainsi, ont été accueillis deux étudiants d'universités françaises.

Les sujets, tantôt approfondissent certains aspects abordés dans des travaux déjà réalisés, tantôt posent de nouvelles problématiques. De plus en plus les analyses, tout en prenant appui sur les données françaises, s'élargissent à plusieurs pays comparables ou à la sphère mondiale (exemples: le droit et la corruption internationale, prévention et lutte contre la corruption en Europe).

Par ailleurs, à l'occasion de colloques ou de rencontres traitant de sujets transversaux (conflits d'intérêts, code d'éthique, intelligence économique), le S.C.P.C. a été en mesure de se faire connaître auprès de nouveaux centres universitaires: Lyon, Nantes, Paris-Jussieu, Saint Quentin-en-Yvelines, Strasbourg. Les professeurs contactés se sont montrés sensibilisés à initier d'autres travaux et mémoires dans les disciplines qu'ils enseignent.

Enfin, de façon informelle mais régulière, des demandes de renseignement parviennent au service par téléphone ou messagerie électronique et sont principalement relatives aux missions du service et à ses rapports d'activité.

CONCLUSION

A la veille du 10^{ème} anniversaire de la création du service central de prévention de la corruption (S.C.P.C.), le présent rapport confirme que celui-ci a su s'extraire du contexte dans lequel il a été créé qui, si l'on se rapporte aux différents chapitres de la loi du 22 janvier 1993, se réfère :

- au financement des campagnes électorales et des partis politiques,
- à la transparence des activités économiques,
- aux contrôles des dirigeants des collectivités locales.

C'est ainsi que par le passé, des sujets largement ouverts sur la société ont, entre autres, été traités :

Années 1993/1994

Lobbying et trafic d'influence

Il n'est pas aisé de tracer la limite entre le lobbying (ensemble de moyens visant à influencer le processus de décision) et le trafic d'influence. On n'évitera certainement pas les dérives en réglementant le lobbying mais en décryptant le fonctionnement des circuits décisionnels parfois altérés par l'essor de la "consultance". Ce thème d'étude est toujours d'actualité.

Sport et corruption

Cette étude analyse les flux financiers générés par l'activité des clubs sportifs (recettes des rencontres, transferts de joueurs, contrats d'image) et par l'attraction exercée par le phénomène sportif sur la société (sponsoring, publicité, droits de retransmissions télévisée et radiophonique,

subventions des collectivités locales). Le phénomène évolue sur le plan technique, mais les risques demeurent.

Commerce international et corruption

Il est ici mis en évidence comment les intervenants dans le commerce international (leur rôle, l'évolution de leurs métiers), les secteurs sensibles, les réglementations et les moyens de transport, peuvent permettre de développer des techniques financièrement intéressantes de fraude qui nécessitent presque toujours l'utilisation de la corruption, à un endroit ou a un autre, de la chaîne de transport.

Décentralisation, faits de corruption et contrôle de légalité

La décentralisation a, on le sait, entraîné un transfert de compétences important vers les élus locaux. Ceux-ci rassemblent entre leurs mains de nombreux pouvoirs et ils n'ont pas été préparés à assumer toutes ces responsabilités. Les risques sont nombreux que la déficience du contrôle de légalité accroît notablement.

Année 1995

Outre la prévention du risque de concussion, la prise illégale d'intérêt et le favoritisme dans la gestion des collectivités locales, le service a mené des recherches sur les phénomènes de corruption dans trois directions principales :

Dans les marchés publics

Il s'est attaché à ouvrir des pistes de réflexion qui pourraient être étudiées pour réduire les risques de fraude et de corruption dans les marchés publics. Ces pistes concernent la connaissance des mécanismes frauduleux, la simplification des règles et diverses mesures d'ordre économique.

Dans le secteur de la santé

On trouve, de par la structure-même et l'organisation de ce dernier, des risques significatifs. Compte tenu des partenariats obligatoires avec les entreprises, les fonctionnaires, les élus, les professionnels de la santé, les organismes caritatifs et même les patients, des risques de pactes de corruption existent. Des conseils pour réduire ces risques sont formulés.

Dans le commerce international

La fraude, pour aboutir, rend souvent nécessaire la mise en place de pratiques corruptrices. On comprend alors l'importance du rôle de l'agent public dans la transaction commerciale. Ces constats permettent d'élaborer une esquisse de typologie des mécanismes de corruption associés aux fraudes commerciales.

Enfin, la prévention de la corruption est passée de la prise de conscience des risques à l'éthique de la responsabilité. En effet, les risques objectifs (qui tiennent à des situations telles que cumul de

mandats ou conflits d'intérêts...) et les risques subjectifs (qui touchent à l'attitude du citoyen, de l'élu, du décideur...) se conjuguent pour étalonner le devoir de prudence. Celui-ci ne doit pas se confondre avec une responsabilité illimitée (et, partant, paralysante) et une responsabilité trop facilement esquivable (la corruption étant un délit occulte, le décideur ne pouvait pas en être informé).

Année 1996

Les régies publicitaires

Le détournement du fonctionnement normal des régies publicitaires locales permet d'alimenter des caisses occultes qui peuvent, par la suite, être employées à des fins de corruption. Cette méthode a pu être utilisée par les responsables du financement des partis politiques ou des campagnes électorales, mais aussi par les délinquants et même par les terroristes.

Les produits dérivés-marchandisage

Tout au long de leur existence (fabrication, commercialisation, vente, licence d'exploitation...) les produits dérivés peuvent donner lieu à des manœuvres frauduleuses permettant de dégager des sommes considérables qui seront utilisées (grâce à la corruption) pour sécuriser le mécanisme ou pour alimenter des caisses noires. Le développement de la société du "spectacle" et l'internationalisation des marchés augmentent les risques de dérives.

Fraudes et corruption dans les marchés publics

Il s'agit de mettre en évidence des pratiques les plus connues pour favoriser la fraude dans les marchés publics. Les techniques de fraude utilisées par les entreprises aux différentes étapes du marché (de la naissance du besoin à l'achèvement complet des travaux) permettent de dégager des moyens financiers importants qui serviront à régler le coût de la corruption. A partir de cette analyse, un véritable système de contrôle a été développé.

Transaction commerciale internationale, concurrence et corruption

Dans les transactions commerciales internationales, la corruption peut permettre d'accompagner et de faciliter une fraude, de faire fonctionner des circuits parallèles de distribution (contrebande) ou d'opérer des transferts de fonds importants (corruption de "haut niveau") sous l'apparence de transactions commerciales régulières.

Rationalité économique et fraude internationale

Les structures commerciales adaptées aux échanges internationaux (sociétés liées, sociétés financières, holdings, fiducies... et paradis fiscaux) permettent la constitution de revenus occultes à l'étranger grâce à des transferts de biens ou de services dont la valeur d'échange est difficile à déterminer. Toutes les tentatives de solution sont, pour le moment, rejetées par les instances nationales et internationales.

Année 1997

Les sectes

Les caractéristiques des organisations sectaires (régime juridique, recrutement, réalisation du chiffre d'affaires, service d'ordre) et leurs pratiques commerciales (vente pyramidale) ainsi que les secteurs d'activités concernés par ces ventes, accroissent le risque de pratiques "déviantes" qui ne peuvent se perpétuer que grâce à la corruption.

Les marchés d'informatique

Les spécificités propres des marchés informatiques augmentent les risques de dérives qui peuvent se produire à toutes les étapes caractéristiques du marché : mise en évidence et évaluation sommaire du besoin (le besoin, la faisabilité du projet, l'élaboration du cahier des charges), mise en concurrence (commandes hors marché et marchés publics), exécution des travaux (acquisition de matériel, réalisation de logiciels, câblages, opérations de communication, assistance), fin des travaux (le contrôle, le contentieux, la vente de matériels hors d'usage).

Commerce intérieur de détail, artisanat et services marchands. Les situations à risques

Le service a procédé à une description du secteur et des principales pratiques utilisées pour échapper aux contraintes réglementaires ou contourner les lois de la compétition qui peuvent déboucher sur des pratiques corruptrices.

L'utilisation des fonds de la corruption

Le service a recensé les moyens généralement employés pour pouvoir utiliser les fonds provenant de la corruption, aussi bien en France qu'à l'étranger, en se constituant une source de revenus ou un patrimoine qui peut être transféré sans frais. Cette connaissance des dérives a permis d'élaborer un système de contrôle.

Années 1998/1999

Le conseil et l'intermédiaire comme vecteurs d'un montage frauduleux

L'organisation de pactes de corruption ou de montages frauduleux requiert une technicité éprouvée. Les conseils et autres intermédiaires jouent un rôle de plus en plus grand pour organiser et sécuriser ces montages tout en cachant souvent cette activité derrière une interprétation "extensible" du secret professionnel auquel sont soumis les divers professionnels du conseil.

Les risques de dérives dans la grande distribution

Dans la grande distribution les risques existent malgré les contraintes légales ou réglementaires. Les dérives sont possibles lors de la construction des grandes surfaces, puis lors de leur exploitation. Le poids de la grande distribution accentue l'importance des risques évoqués.

Les risques de dérives dans le secteur de la formation professionnelle

Le secteur de la formation professionnelle est très encadré par une réglementation complexe. Malgré cela, la fraude et la corruption l'affectent car tous les intervenants ont un intérêt à frauder, aussi bien les stagiaires, que les organismes de formation, les organismes collecteurs ou les

entreprises. Ce secteur est l'un de ceux qui présentent le plus de risques puisque les contrôles y sont, soit désorganisés, soit difficiles puisqu'ils concernent des associations.

Année 2000

Publicité et contrôle interne

Le secteur de la publicité draine des sommes considérables dans des circuits où la pratique de l'urgence est presque érigée en système de gestion. Si le contrôle interne des annonceurs et/ou des clients n'est pas strictement respecté, tous les ingrédients sont réunis pour augmenter les risques de dérives. La méthode est simple (surfacturation), même si elle permet de mettre en place des mécanismes complexes. Les points faibles ont été identifiés et une méthode de contrôle adéquate a été élaborée.

"Pantouflage" et zone grise

Le "pantouflage" (passage d'agents publics vers le secteur privé) et la procédure de "nomination au tour extérieur" sont deux flux inverses sans doute bénéfiques, mais qui ont valeur d'alerte quant au risque de voir instrumentaliser l'administration. Le "pantouflage" doit être mesuré qualitativement (et non uniquement statistiquement) en évaluant son influence, afin de réduire la zone grise : celle dans laquelle on ignore si cette pratique a été préméditée ou non, à quel moment elle commence ou va finir et, surtout, si elle aboutit à une influence (réelle ou supposée) au détriment de l'Etat.

Détresse et corruption : le cas de l'adoption

Un besoin impossible à satisfaire et une détresse profonde conduisent vers l'adoption. Or, la procédure complexe mise en œuvre pour éviter les abus, est fréquemment détournée par la corruption. Dans le même temps, des scientifiques qui sont censés aider la nature, multiplient les interventions onéreuses dans un but mercantile. Les risques de déviances sont donc considérables.

*
* *

Les sujets abordés dans le rapport établi au titre de l'année 2001 démontrent que le S.C.P.C. se place résolument au service des différentes autorités énumérées à l'article 2 du décret du 22 février 1993, en particulier des élus, notamment ceux, fort nombreux, qui sont dépourvus de service juridique structuré. Il est à cet égard regrettable de constater que le S.C.P.C. est mal connu de l'ensemble de ces autorités. C'est en ce sens que son action devra se déployer au cours des années à venir, d'autant qu'il a démontré, à l'occasion de ce qu'il est convenu d'appeler "l'affaire ENRON", une capacité de réaction qui doit en faire un auxiliaire recherché au service desdites autorités.

Le service peut fournir à ceux qui lui en font la demande, soit le rapport complet si ses tirages ne sont pas épuisés, soit une reproduction de la matière traitée.

ANNEXES

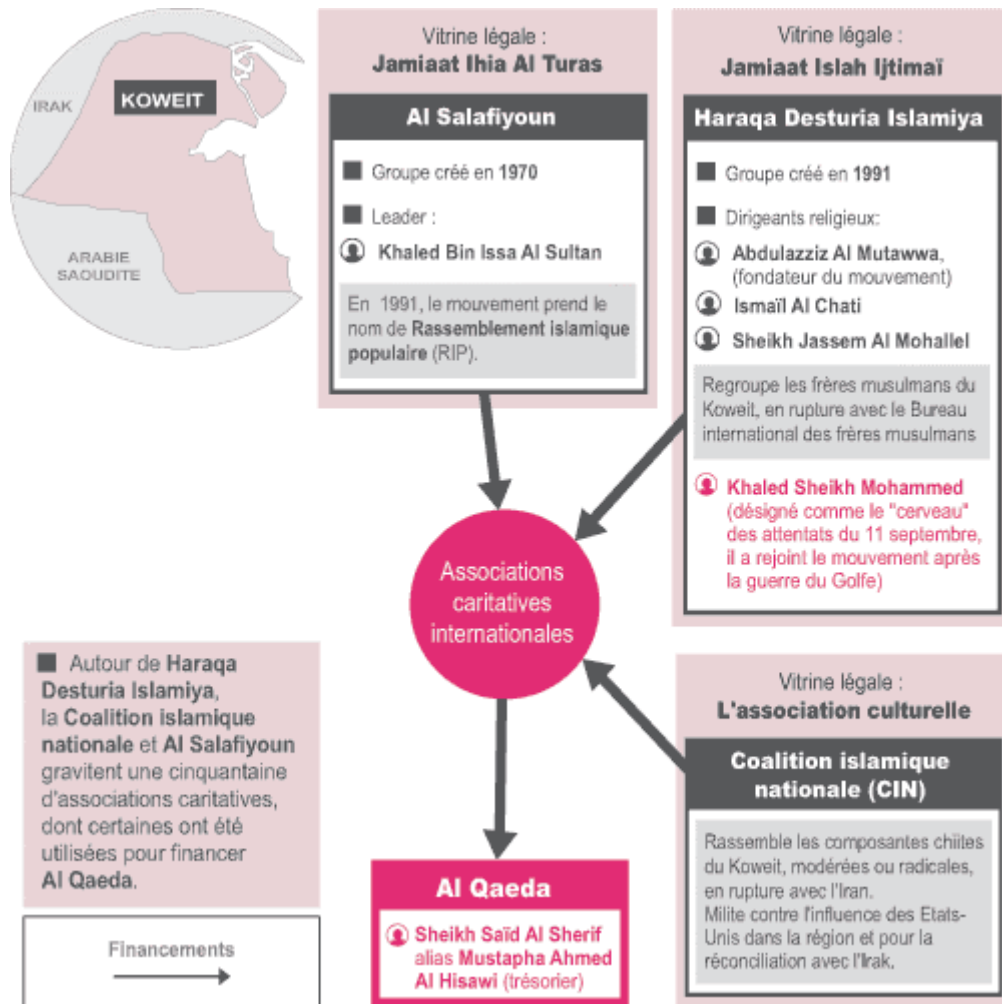
- ANNEXE 1-

Mondialisation, corruption et nébuleuse caritative

LES RESEAUX KOWEITIENS D'AL QAIDA

Cartographie des mouvements koweitiens proches d'Ussama Bin Laden, à partir des éléments rassemblés par Intelligence Online sur les structures prônant un islam radical et considérés comme des soutiens stratégiques à Al Qaida.

[Retour sommaire](#)



© INTELLIGENCE ONLINE 2002
 La face cachée des pétrodollars du Koweït

[Retour sommaire](#)

EXEMPLES DE ZONES D'OPACITE DANS LES CONVENTIONS COLLECTIVES DU
SECTEUR DU GARDIENNAGE.**1. Usage abusif de la notion d'urgence**

Texte du 18 mai 1993. – durée et aménagement du temps de travail.art4.

L'article 4 aborde la notion d'urgence. Ce caractère d'urgence, dont une définition précise manque est sujet à appréciations diverses et arbitraires. Le texte énonce : « *En cas de prestation demandée par un nouveau client et présentant un caractère d'exceptionnelle urgence, en raison des services de nature à préserver les biens et les personnes...un salarié d'effectuer un service supplémentaire...Seule la première vacation ouvre droit à une contrepartie financière.* » L'utilisation abusive de ce critère, à l'instar de celui que nous connaissons dans le cadre de la procédure des marchés publics peut servir, en cas d'emploi abusif, à surfacturer la note du client, tout en rémunérant au taux normal, l'employé de la société de gardiennage. Cette surfacturation sera élevée car les tarifs de déplacements exceptionnels ou de travaux d'urgence, sont réglés au prix fort. On pourrait aussi être tenté de multiplier ces interventions « urgentes » en provoquant par exemple de faux appels ou en rétribuant l'employé zélé, qui "marche à cette opération". Une entente est possible également entre la société de télésurveillance, la société de gardiennage et ses employés qui, par ce moyen, augmentent leurs trésoreries aux dépens des clients mais en pratiquant une corruption interne employeur / employé.

2. Détournement des périodes d'essais

Annexe IV V et VI portant diverses dispositions sur les périodes d'essais.

Il résulte de ces trois annexes qu'un employé bénéficie d'une période d'essai de deux mois, cette période pouvant être prolongée d'un mois une seule fois si les conditions n'ont pas permis d'apprécier le travail exécuté. Pour un agent de maîtrise, la période d'essai est fixée à trois mois, renouvelée une seule fois. Cet exemple illustre une possibilité d'abus de droit. La société pourrait en effet se contenter d'employer des collaborateurs "précaires" qui après la période d'essai, même renouvelée seraient remerciés.

Il est évident aussi que l'embauche d'un agent de maîtrise est plus intéressante si des primes se joignent à celle-ci. Il est loisible, en accord avec le salarié, (souvent un proche) de rompre le contrat au bout de l'essai, de laisser passer quelques jours sans emploi et de réembaucher la personne connue. Les horaires de travail sont suivis et contrôlables sur les fiches d'emploi tenues au siège des structures. Il est aisé de modifier ces grilles de pointage mais ceux-ci nécessite un secrétariat pour répertorier les horaires fictifs et les horaires réels. Cet exemple de double fiche horaire a été porté à la connaissance du service. L'annexe VI article2 relative aux cadres est dérogatoire du droit commun, elle permet de convenir pour les cadres, par des contrats individuels avec les employeurs, de clauses différentes de celles insérées dans la convention collective, sous réserve que ces dispositions ne soient en aucun cas moins favorables que celles de la convention. Cette dérogation est une porte ouverte aux petits arrangements entre amis. Dérogatoire à la base légale elle pourrait permettre d'insérer à la demande, dans le contrat de travail, des

conditions spécifiques d'emploi ou de rémunération. Cette possibilité ouvre la porte au trafic d'influence (embauche d'amis réellement ou fictivement) ou encore à un abus de qualification (rémunération de type cadre pour un employé). Il n'est pas rare de trouver des exemples qui montrent l'embarras de l'employeur en cas de "licenciement" de l'employé ami. Cette éviction amène parfois à la commission d'infractions pénales graves comme des coups et blessures, des menaces de mort et même la possibilité d'envoi de commando de "gros bras" ayant pour but la destruction de l'outil de travail de l'adversaire par tous moyens. Cette dérive qui peut trouver sa source dans d'autres conventions collectives employant le même système paraît cependant plus lourde de conséquences dans ce secteur sensible.

3. Assurances et convention collective.

Annexe VII Prévoyance article 1 à 7.

La convention collective impose à chaque employeur de souscrire au minimum pour l'ensemble des salariés concernés un contrat de garantie décès-invalidité, celui-ci couvrant les risques professionnels. Cette objectif louable devrait être assorti d'un dispositif de contrôle des entrées et sorties des cotisations qui pourrait être assuré par une entité indépendante extérieure à la société de sécurité. Le service central de prévention de la corruption a eu connaissance de prélèvements effectués sur le salaire d'employés de la sécurité mais qui ne sont jamais arrivés à la caisse de prévoyance. Le salarié n'est donc pas couvert en cas d'accident ou d'invalidité, les documents détenus par l'entreprise auteur de ces faits se sont révélés faux, les fonds collectés se sont "évanouis" sur un compte tenu dans un paradis fiscal européen.

4. Rémunération des formateurs.

Annexe sur la formation professionnelle.

A l'instar de l'ensemble du secteur de la formation professionnelle⁷⁹, celle dispensée dans le milieu de la sécurité privée n'est pas à l'abri des dérives telles que celles de membre du jury d'examen « non rémunérées », ou de la prise en charge des frais exposés par ce collègue. Il est en effet loisible de contourner ces obligations. Ces remarques s'appliquent également aux membres du conseil de perfectionnement de l'association nationale pour le développement de la formation dans les professions de la sécurité (A.N.F.O.R.S.).

Le préambule de l'avenant numéro 1 du 23 avril 1991 portant sur la formation initiale de base remarque à bon escient les difficultés d'application de l'avenant du 9 novembre 1990⁸⁰. Le champ d'application de ces mesures n'ayant pas été précisé, cette absence porte préjudice aux salariés ayant une expérience confirmée. La convention collective est ici modifiée dans un souci de transparence et d'égalité de traitement des différents assujettis. Cette formation minimale de base fait suite à la création d'un certificat d'aptitudes professionnelles (1986) délivré par l'éducation nationale, puis d'une possibilité de formation professionnelle qualifiante (1987) et de la création après la formation minimale de base du diplôme du brevet professionnel (1991).

La convention collective prévoit le regroupement au sein d'une association commune de plusieurs grandes sociétés de sécurité, de surveillance, de transport de fonds et de formation professionnelle spécialisée. Au sein de ce groupement sont fédérées de puissantes sociétés industrielle et de sécurité regroupées sous le sigle (U.F.I.S.S.)⁸¹. L'U.F.I.S.S., personne morale, collecte et gère les

⁷⁹ Cf. rapport 1998-1999 S.C.P.C. – Dérives en matière de formation professionnelle.

⁸⁰ Convention collective du 15 février 1985 – Préambule – Avenant 23.4.1991 et 9.11.1990.

⁸¹ L'UFISS a édité en 1992 un livre blanc sur la sécurité privée. Ce document pose des jalons d'une profession

contributions dévolues à la formation en alternance, à l'apprentissage, aux centres de formation d'apprentis et ceux qui participent au développement de la politique incitative de formation, comme la conception de modules de formations appropriées, en relation constante avec la commission paritaire nationale de l'emploi (C.P.N.E.). On peut ici toutefois déplorer l'emploi de nombreux sigles ésotériques qui, par conséquent peuvent tromper les non initiés sur les destinations et les imputations réelles des fonds compréhensibles uniquement des initiés.

5. Disparité entre les conventions métropolitaines et guadeloupéennes.

Accord du 16 juillet 1999. Salaires, formation et réduction du temps de travail (Guadeloupe)

Cet accord met l'accent, en partie liminaire, sur un rappel à la loi et plus particulièrement au code du travail. « *Dans l'intérêt général du secteur, les parties signataires conviennent de la nécessité de combattre le travail clandestin, de limiter le recours au travail temporaire à des circonstances exceptionnelles* »... « *régulation du secteur, à sa moralisation...* » « *elles déclarent être disposées à agir concomitamment auprès des services de l'Etat afin que les réglementations, tant en matière d'agrément et de compétences des sociétés, de formation des agents et de qualité de prestation soient respectées* ». On note ici une prise de conscience claire des problèmes et des secteurs à risques de la profession de la prévention et de la sécurité.

Un des articles énonce, contrairement à la convention d'application en métropole qui omet de rappeler cette obligation légale, que l'ensemble des salariés (ouvriers et cadres) occupés dans les entreprises qui travaillent en Guadeloupe sont soumis à ces accords. Un des articles signale encore que l'objectif est de professionnaliser l'activité et de réduire la précarité des emplois et des salaires. Cette précarité est souvent dangereuse car elle devient une bonne cible pour le corrupteur qui trouve là un terrain de choix pour ses activités occultes.

6. Règles dérogatoires du droit commun pour les heures de nuit.

Accord du 30 octobre 2000. Préambule articles 3. 5.

Cet accord montre une nouvelle fois que la convention collective nationale devrait s'appliquer à toute la branche de la sécurité privée, ce qui ne semble pas encore effectif. Cette convention constitue une véritable plate-forme sociale. La profession reconnaît qu'il lui faudra du temps et plusieurs étapes pour sa mise en application. Contrairement à la règle de droit commun, les heures de nuit peuvent pour la profession excéder 8 heures et aller jusqu'à 12 heures de travail. Toutefois une rémunération majorée doit être mise en place. La convention considère que si la loi d'orientation et de programmation sur la sécurité (L.O.P.S.) n'était pas adoptée, cette clause deviendrait caduque. Cette réglementation stricte peut être tournée par l'employeur indelicat en accord ou non avec l'employé, surtout si celui-ci est intérimaire ou clandestin. En effet le paiement des heures de nuit étant majoré, il alourdit fortement la masse salariale. La société malveillante pourrait avec un client complaisant, au préjudice de l'employé, facturer des heures diurnes pour un travail nocturne. Inversement une surfacturation d'heures de nuit est possible avec le même accord frauduleux, ceci pour sortir de l'argent de l'entreprise surveillée ou surveillante et constituer ou financer une caisse noire. Il est symptomatique de constater que dans l'accord du 21 mars 2001 (Guadeloupe), seules 9 entreprises avaient pris des engagements en matière de réduction du temps de travail et souhaitaient approuver l'article portant sur le respect de la réglementation tant en matière d'agrément que de compétence des sociétés que de formation des agents. De même il semble assez étonnant de voir confier à un consultant, par convention, la responsabilité de la

structurée disposant de diplômes professionnels. Devant les nombreuses émisses contre la profession, l'UFISS préconise un nouvel élan d'éthique et de moralisation

formation des agents de la sécurité privée, l'utilisation d'un cabinet de consultant se rapprochant de celle d'un cabinet d'architecte pour la création d'études. On notera que ce cabinet monopolise l'élaboration des programmes, le montage du financement du projet éducatif et le pilotage et la mise en place jusqu'à sa réalisation en entreprise. On peut légitimement douter de l'équité de ce procédé, sauf à utiliser en la matière la réglementation des marchés publics.

[Retour sommaire](#)

Article 432-12 du code pénal

« Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende.

Toutefois, dans les communes comptant 3 500 habitants au plus, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent chacun traiter avec la commune dont ils sont élus pour le transfert de biens mobiliers ou immobiliers ou la fourniture de services dans la limite d'un montant annuel fixé à 100 000 F.

En outre, dans ces communes, les maires, adjoints ou conseillers municipaux délégués ou agissant en remplacement du maire peuvent acquérir une parcelle d'un lotissement communal pour y édifier leur habitation personnelle ou conclure des baux d'habitation avec la commune pour leur propre logement. Ces actes doivent être autorisés, après estimation des biens concernés par le service des domaines, par une délibération motivée du conseil municipal.

Dans les mêmes communes, les mêmes élus peuvent acquérir un bien appartenant à la commune pour la création ou le développement de leur activité professionnelle. Le prix ne peut être inférieur à l'évaluation du service des domaines. L'acte doit être autorisé, quelle que soit la valeur des biens concernés, par une délibération motivée du conseil municipal.

Pour l'application des trois alinéas qui précèdent, la commune est représentée dans les conditions prévues par l'article L. 122-12 du code des communes et le maire, l'adjoint ou le conseiller municipal intéressé doit s'abstenir de participer à la délibération du conseil municipal relative à la conclusion ou à l'approbation du contrat. En outre, par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 121-15 du code des communes, le conseil municipal ne peut décider de se réunir à huit clos. ».

De l'ordonnance de Philippe le Bel au scandale de "l'affaire ENRON", sept siècles de lutte contre la corruption nous contemplent, démontrant, s'il en était besoin, que la permanence de ce phénomène dans toutes les organisations humaines, révèle plus l'état moral d'une société qu'une incapacité chronique de se conformer aux enjeux démocratiques contemporains.

Un panorama historique et typologique de la corruption introduit ce 7^{ème} rapport d'activité, la décrivant sans complaisance et proposant des remèdes pour la combattre.

Bien-sûr, les manquements à la probité publique présentent, selon les circonstances et le moment, des caractéristiques et des évolutions propres, reflets de la société qu'ils gangrènent : cette année, le S.C.P.C. examine plus particulièrement le secteur caritatif, la sécurité privée, les entreprises de nettoyage et l'audit financier. Objectivement, il fait également un premier bilan de l'application de la convention de l'O.C.D.E. de 1997 visant à assainir les relations commerciales internationales.

Cependant, tant par son mécanisme que par ses conséquences, il apparaît que la corruption engendre toujours l'exclusion, aussi bien sur le plan politique, qu'économique et même individuel.

Pour la première fois depuis 1994, dans le souci de satisfaire la demande peu exprimée, mais cependant bien réelle, d'information sur la corruption et les délits assimilés, le service tente d'expliquer, par une fiche technique simple et pédagogique à l'usage de tous les décideurs, l'infraction de prise illégale d'intérêts telle qu'elle est définie par la loi pénale. Il prolonge ainsi le rôle de formation qui lui est de plus en plus reconnu dans les secteurs public et privé.

A la veille du dixième anniversaire de sa création, le S.C.P.C. s'attend au légitime débat qui ne manquera pas d'être relancé sur son utilité et sur son efficacité. Il ne l'esquivera pas, souhaitant simplement que lui soient donnés les moyens de prévenir, avec indépendance et objectivité, les formes sans cesse renouvelées de corruption.

[Retour sommaire](#)