

**FRANCIA**

**SERVICE CENTRAL  
DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION**

**Rapport d'activité pour l'année 2002**

**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](mailto: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 SCPC 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 euros, dont le chef du service est l'ordonnateur principal délégué.

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 sont :

- **Bernard Bouchez**, conseiller de chambre régionale des comptes ;
- **Jean-Pierre Bueb**, chef de service administratif de l'équipement ;
- **Pascal Leplongeon**, officier de la gendarmerie nationale ;
- **Hervé Loriod**, directeur adjoint des douanes ;
- **Noël Pons**, inspecteur des impôts.

Six autres postes (deux magistrats de l'ordre judiciaire, trois administrateurs civils, un commissaire de police, un chef de service de la DGCCRF) ne sont pas pourvus. D'autres devront être créés prochainement pour répondre aux missions nouvelles et croissantes 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.

Avril 2003

# TABLE DES MATIERES

- PREFACE - .....	5
INTRODUCTION .....	7
« DE LA DEONTOLOGIE » .....	7
CHAPITRE IER .....	17
<i>LES DÉRIVES DU MONDE ASSOCIATIF</i> .....	17
I. – LES RISQUES FINANCIERS INHERENTS A LA LEGISLATION FRANCAISE .....	18
1. IRREGULARITES EFFECTUEES AU PROFIT DE LA DIRECTION .....	19
2. RISQUES DANS LA GESTION DE L'ASSOCIATION : LES PRODUITS .....	24
3. RISQUES DANS LA GESTION DE L'ASSOCIATION : LES CHARGES .....	40
II. LES RISQUES ECONOMIQUES INHERENTS A LA MONDIALISATION .....	65
1. PARTICIPATION A UNE OPERATION PONCTUELLE .....	65
2. LIENS AVEC LES STRUCTURES D'ENTRAIDE INTERNATIONALES .....	66
3. L'UTILISATION DE CERTAINES ONG PAR DES ORGANISATIONS TERRORISTES .....	67
4. ONG ET MANIPULATION ECONOMIQUE .....	73
CHAPITRE II .....	78
<i>DE L'ART DE MANIPULER LES COMPTES :</i> .....	78
2 ET 2 FONT-ILS TOUJOURS 4 ? .....	78
I. - CONSOLIDATION .....	80
II. – COMPTES « PRO FORMA » .....	83
III. - ACQUISITIONS ET CESSIONS D'ENTREPRISES .....	84
IV. – LE CHANGEMENT DE METHODE COMPTABLE .....	85
V. - POSTES COMPTABLES MANIPULABLES .....	86
1. LES POSTES A LISSAGE: AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS .....	87
2. LES STOCKS .....	88
3. LES PRODUITS .....	89
4. LES CHARGES .....	90
5. LE « HORS BILAN » .....	91
6. RISQUE INHERENT AUX COMPTABILITES INFORMATISEES .....	91
CHAPITRE III .....	95
<i>QUELS SERVICES POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION ?</i> .....	95
I. - FAUT-IL DES SERVICES SPECIALISES ? .....	97
1. LES QUESTIONS PREALABLES .....	98
2. VERS UNE TYPOLOGIE .....	100
II. - QUELQUES EXEMPLES ETRANGERS .....	103
1. LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE .....	104
II. – LA REPUBLIQUE DE CROATIE .....	109
1. LE DISPOSITIF LEGAL .....	109
2. LES SERVICES IMPLIQUES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION .....	110
III. – LE ROYAUME DU DANEMARK .....	114
1. LES AUTORITES CHARGEES DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION .....	114
IV. – HONGKONG (REGION ADMINISTRATIVE SPECIALE .....	117
DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE .....	117
1. LE CADRE GENERAL DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION .....	117
2. LE RÔLE PRIMORDIAL DE L' « ICAC » .....	117
3. LES COMITES CONSULTATIFS .....	120
V. – LE ROYAUME UNIDE GRANDE BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD .....	121
1. LE CADRE NORMATIF ET PENAL .....	121
2. LES ACTEURS DE LA LUTTE ANTI-CORRUPTION .....	122
CHAPITRE IV .....	126
<i>FICHES PRATIQUES</i> .....	126
CHAPITRE V .....	134
<i>BILAN D'ACTIVITÉ</i> .....	134
<i>CONCLUSION</i> .....	144
ERRATUM .....	150
ANNEXES .....	151

## **AVERTISSEMENT AU LECTEUR**

*L'analyse des pratiques qui touchent les secteurs économiques, financiers ou sociaux, 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.*

## **- PREFACE -**

2003, qui marque le 10ème anniversaire du Service central de prévention de la corruption (SCPC), restera une année déterminante dans la lutte contre la corruption. En effet, conscients que ce fléau met en péril la stabilité et la sécurité des sociétés, sape les valeurs démocratiques et morales et compromet le développement social, économique et politique des Etats, la majorité des pays du monde, rassemblés sous la bannière de l'Organisation des Nations Unies travaillent à un projet de convention contre la corruption qui sera signée à la fin de l'année.

Ainsi, des pays de cultures, d'économies et d'organisations politiques différentes vont se doter d'un instrument unique définissant la corruption, son champ, ses acteurs et préconisant des moyens communs de prévention et de lutte, comme la restitution des montants détournés.

La voie avait été ouverte par la signature en 1997, de la convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (dite convention OCDE) et, en 2000, de la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (dite convention de Palerme).

Le combat contre la corruption est devenu une préoccupation éthique, le plus souvent sous la pression des opinions publiques qui exigent du pouvoir politique des mesures contre les corrompus et les corrupteurs, alors même que leurs pratiques se font toujours plus sournoises, plus discrètes.

Les dispositifs de lutte contre la corruption demeurent encore, à bien des égards, imparfaits. Un professeur de droit n'écrivait-il pas récemment à propos de la législation française : *“Fruit d'une longue et riche évolution le droit présent de la corruption laisse franchement à désirer, surtout depuis les récentes réformes qui l'ont plus altéré*

*qu'amélioré(...). Ces textes calamiteux sont une véritable injure pour le droit et démontrent combien l'art de légiférer s'est corrompu".<sup>1</sup>*

Bien que se démarquant de la dureté de cette appréciation, le SCPC lui-même, dans son rapport pour 2001, a mis en évidence les montages fréquemment utilisés pour faire échec à la convention de l'OCDE de 1997, démontrant que certaines dispositions - désormais intégrées à notre code pénal - pour nécessaires qu'elles soient, ne sont pas suffisantes pour réprimer la corruption.<sup>2</sup>

Certains parient sur la vertu par de vaines et angéliques incantations. Ne vaut-il pas mieux admettre que seule une connaissance fine et parfaitement à jour de la corruption, par des services spécialisés dotés de moyens humains et matériels conséquents, centralisant toutes les informations, procédant à des investigations poussées, suggérant des modifications législatives est, à terme, susceptible de cantonner, sinon d'enrayer, le phénomène ? Prévention et répression de tous les manquements aux devoirs de probité, sont intimement liées. Le projet de convention actuellement négocié dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies prévoit que chaque pays signataire se dotera d'une ou plusieurs entités indépendantes spécialisées dans la prévention et la lutte contre la corruption. C'est cette idée qui avait présidé - certes dans un contexte particulier et avec une certaine précipitation - à la création du SCPC il y a 10 ans, en 1993, avant que le Conseil constitutionnel - pour des raisons légitimes, mais purement formelles - ne vienne réduire la portée du texte fondateur.

A court terme, ce chantier devra être réouvert. Pourquoi tarder ?

---

<sup>1</sup> Wilfrid JEANDIDIER "*Du délit de corruption et des défauts qui l'affectent*" - JCP-La Semaine Juridique 2002 Doctrine I 166 page 1667.

<sup>2</sup> Rapport du SCPC pour 2001 Editions des Journaux Officiels.

**INTRODUCTION**  
**« DE LA DEONTOLOGIE »**

## **I. - TERMINOLOGIE**

Au moment où tout un chacun affirme qu'il est fermement décidé à lutter contre la corruption dont les effets néfastes sont évidents aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique ou sociétal, il peut être intéressant de voir comment le fonctionnaire ou l'employé d'une entreprise privée peuvent, chacun à leur niveau, s'impliquer ou être impliqués dans cette lutte. Le combat à livrer est de tous les instants dans lequel tous les acteurs doivent être convaincus que le succès est à leur portée et que la victoire dépend d'abord et avant tout de leur propre attitude. Ils ne doivent plus se résigner à être toujours considérés comme des corrompus ou des corrupteurs en puissance.

Pour les aider, les entreprises et les administrations ont élaboré, pour leurs employés, des règles, des codes, des guides destinés à préciser les comportements à observer suivant les circonstances, les attitudes recommandées et celles qui sont inacceptables... L'objectif premier de ces documents est de permettre au public d'avoir, à nouveau, confiance en ses entreprises et en ses fonctionnaires. Si cet objectif est toujours mis en avant, souvent, il en cache d'autres, moins avouables : contrôle, guerre commerciale, protection de certaines catégories de personnel... Les « codes », puisqu'on les appelle généralement ainsi, ont toujours des objectifs multiples et aussi de très nombreuses appellations. Qu'ils soient de conduite, d'éthique, de déontologie... on s'aperçoit qu'ils se ressemblent et qu'ils ne cherchent, en fait, qu'à trouver une solution au problème que pose la responsabilité personnelle de l'agent vis-à-vis de ses subordonnés, de ses collègues ou de ses supérieurs, celle de sa hiérarchie par rapport à l'entreprise, celle de l'entreprise avec ses clients, ses fournisseurs et ses actionnaires ou de l'administration avec l'ensemble des citoyens.

Mettre en évidence ces conflits internes de responsabilité, découvrir les objectifs cachés des « codes » afin d'identifier les moyens qui peuvent être utilisés pour protéger efficacement les employés contre toute dérive, qu'il s'agisse de l'arbitraire de leurs supérieurs ou des menaces de leurs clients, tel est l'objet de ce chapitre. Mais, avant de s'intéresser aux



conflits de responsabilité, il est indispensable de savoir ce que recouvrent les différents vocables utilisés pour qualifier les « codes »<sup>3</sup>.

## 1. ASPECTS LINGUISTIQUES

Codes de conduite, d'éthique, de déontologie, principes moraux, guides de responsabilité, statuts... les documents fleurissent. Chaque organisation, chaque profession tient, aujourd'hui, à posséder le sien. Si en langue anglaise il est relativement facile de fondre toutes ces appellations sous le vocable de « codes d'éthique »<sup>4</sup>, en français, en revanche, chaque nom recouvre une réalité différente. Ainsi, avant toute chose, il est indispensable de faire une mise au point lexicographique car ces différentes dénominations font appel à des notions que l'on ne doit pas confondre les unes avec les autres.

### Morale

La morale est un ensemble de normes et de règles qui doivent s'imposer à tous. « *La morale a une valeur instrumentale, elle est formelle et impérative : elle fixe les règles de conduite des hommes en société. La morale se définit par rapport à la loi et à l'organisation sociale. Elle se différencie selon les groupes sociaux, puisqu'elle est dictée par l'édifice social lui-même et se réactualise selon les mutations de l'histoire et les problèmes nouveaux qui se posent.* »<sup>5</sup>

La morale est donc fondamentale dans la réflexion et elle ne prend tout son sens que lorsqu'elle s'incarne dans l'action de chacun pris comme individu. Mais il s'agit alors d'un individu faisant partie de la société et travaillant dans une entreprise ou une administration, d'où son rôle dans l'éthique, la déontologie et, plus largement, la responsabilité.

### Ethique<sup>6</sup>

L'éthique recouvre l'ensemble des principes moraux qui sont à la base du comportement de l'individu ; c'est la recherche personnelle d'une sagesse de l'action : c'est donc une prise de position personnelle, un acte autonome de volonté.

D'après le philosophe Max Weber<sup>7</sup>, il existe une éthique de conviction (fondée sur des principes intangibles, sur les valeurs morales propres à l'individu : celle du savant) et une éthique de responsabilité (qui tient compte des conséquences possibles des décisions que l'on prend ou des actes que l'on effectue, qui laisse donc la place au compromis et à la négociation : c'est l'éthique de l'homme politique ou du fonctionnaire).

Ainsi, tout fonctionnaire, tout employé, peut être amené à agir en fonction de l'intérêt général ou de celui de son entreprise et non en tenant compte seulement de ses convictions personnelles (philosophiques, morales, religieuses, culturelles, politiques...). Ce conflit entre éthique de conviction et éthique de responsabilité peut parfois aboutir à une crise, qui ne se

---

<sup>3</sup> On trouvera un développement de certaines de ces notions dans *Responsabilité et Déontologie : un guide de référence pour les chefs de services et l'encadrement*, janvier 1998, ministère de l'équipement, des transports et du logement, édition des Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées et dans un article de la revue *Cadres* de la CFDT n°401-402 Novembre 2002, *Responsabilité, déontologie, éthique : une distinction nécessaire*, par François Fayol (qui avait été le principal rédacteur de l'ouvrage précité).

<sup>4</sup> « codes of ethics »

<sup>5</sup> Véronique RICHARD, *Incidence des changements de l'organisation du travail et du management par les pratiques de l'éthique relationnelle*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, Université de Paris IV – Sorbonne, CELSA, 1994, p. 35-36.

<sup>6</sup> du grec *éthikon*, morale

<sup>7</sup> Distinction développée lors d'une conférence donnée en 1919 « *Politik als Beruf* » dont la traduction, sous le titre « *Le métier et la vocation d'homme politique* » est publié dans « *le savant et le politique* », Bibliothèque 10/18, Paris, p. 123 et suiv.

résoudra que par le retrait, l'opposition ou la démission dans la mesure où tout compromis est devenu impossible, sauf à se compromettre soi-même.

## Déontologie<sup>8</sup>

La déontologie est l'ensemble des règles qui régissent une profession et la conduite de ceux qui l'exercent. Elle est basée sur des droits et obligations définis, notamment par la loi, faisant référence à une « morale professionnelle ». Elle comporte un cadre commun mais elle doit être adaptée à chaque entreprise ou administration, à chaque métier et aux conditions d'exercice du métier. C'est un véritable mode de régulation de la profession (avocats, médecins, par exemple) qui permet de créer un autocontrôle collectif. Elle n'est pas obligatoirement formalisée dans un « code », mais peut aussi figurer dans des textes législatifs ou réglementaires, dans des instructions, dans des règlements internes.

Elle ne dit pas toujours ce qui doit être fait mais indique ce qu'il est interdit de faire. Le non-respect de ces prescriptions est qualifié de faute et est toujours sanctionnable, disciplinairement ou pénalement. C'est ce que précise Christian Vigouroux, conseiller d'Etat, lorsqu'il écrit : *« l'éthique relève du facultatif alors que la déontologie est, sinon toujours obligatoire, du moins toujours sanctionnable. L'éthique mène à l'interrogation identitaire d'une personne et aussi d'un métier. La déontologie est sociale, pratique et appuyée par le disciplinaire collectif. »*<sup>9</sup>

## Conduite

La conduite, pour un individu, c'est sa propre manière d'agir, son comportement, son attitude dans une circonstance déterminée, mais c'est aussi l'art de diriger les autres, de commander, pour assurer la bonne marche d'une entreprise ou d'une administration. Elle se définit par rapport à la morale : avoir une « bonne conduite », c'est se comporter selon les principes moraux qui régissent la vie en collectivité ou en société au moment où l'on agit : loyauté, honnêteté, impartialité, compétence, courtoisie, intégrité... sont quelques uns des principes à respecter. La conduite c'est donc, en quelque sorte, un moyen de juger une action par rapport à la morale. Le « code de conduite » est alors un manuel qui définit des normes comportementales personnelles et collectives.

Comme on peut l'imaginer, les règles de comportement associées à ces différents termes et que l'on retrouve dans les nombreux « codes » en usage dans les entreprises ou les administrations, ne peuvent pas être identiques. Chacun d'entre eux correspond à un système de référence particulier. Chacun se distingue plus ou moins de l'autre. Il n'est donc pas indifférent de parler de « Code de conduite », « Code de déontologie », « Code d'éthique », « préceptes moraux »... Or, ces différences fondamentales sont souvent gommées parce que nous ne faisons plus assez attention au vocabulaire employé et parce que nous sommes tous presque exclusivement préoccupés par l'action, l'efficacité, le pragmatisme et une certaine forme d'universalité du langage qui tend à nous faire employer des mots anglo-saxons ayant un sens précis que n'ont pas leurs homonymes français, et réciproquement. Cela étant, tous ces « codes » n'ont d'autre but que d'encadrer une autre notion fondamentale : la responsabilité.

---

<sup>8</sup> du grec *deon*, -ontos, ce qu'il faut faire et -logia, théorie. Ce terme est utilisé pour la première fois par Jeremy BENTHAM, juriste et moraliste anglais (1748-1832), dans une œuvre posthume « *Déontologie ou science de la morale* » publiée à Londres en 1834.

<sup>9</sup> Christian VIGOUROUX, « *Déontologie des fonctions publiques* », Connaissance du droit – Droit public, Dalloz, Paris, 1995, p. 7.

## 2. LE RESPONSABILITE

Aujourd'hui, la responsabilité<sup>10</sup> c'est davantage quelque chose que l'on cherche plutôt que quelque chose que l'on prend.

Lorsqu'on « cherche un responsable », c'est toujours parce qu'on a quelque chose à lui reprocher, parce qu'on le considère comme coupable. Coupable d'avoir effectué ou de n'avoir pas effectué une action ou mené à bien une mission pour laquelle il avait été mandaté. Il mérite donc d'être condamné et cela, de préférence, sur un plan pénal<sup>11</sup>. Après un échec de son équipe dans une compétition, l'entraîneur est souvent mis en cause, déclaré coupable et limogé. Après un échec dans une démarche, on s'adresse souvent au supérieur de l'agent pour tenter de modifier la décision défavorable que l'on a obtenu en l'accusant d'avoir été malhonnête, incompetent, raciste, corrompu... car il est « le » responsable de notre échec.

Heureusement, la responsabilité se conjugue encore avec le verbe prendre. Le responsable est celui qui est capable de répondre de ses actes. Il s'agit d'une exigence morale et personnelle qui ne nécessite pas obligatoirement qu'une faute individuelle ait été commise. Elle implique que l'on est en mesure de répondre, non seulement de ses propres actes, mais aussi de ceux des autres, notamment de ceux qui sont placés sous notre responsabilité<sup>12</sup>. Etre responsable c'est l'obligation de se porter garant devant une autorité, d'accepter de supporter les conséquences de ses actes. Cela implique que l'on soit en mesure de faire (on ne peut pas être tenu pour responsable d'une action dans laquelle on n'est pas intervenu, ni directement, ni indirectement ou d'une action dans laquelle on n'a pas la possibilité d'intervenir), mais aussi d'anticiper<sup>13</sup> et de prévoir, puis de rendre compte.

Pour un fonctionnaire, être titulaire d'une fonction administrative signifie que l'on est responsable directement devant les citoyens (par juridiction interposée) : cela modifie la relation à l'autorité hiérarchique en donnant au fonctionnaire voix au chapitre au nom de son risque personnel de mise en cause, voire de mise en examen. Pour un employé d'une entreprise privée, être titulaire d'une fonction signifie que l'on est responsable devant les actionnaires et devant les clients (par juridiction interposée) : cela lui permet de prendre une part plus importante à la décision au nom de son risque de mise en cause à titre personnel.

Or, le décideur privé, tout comme le fonctionnaire, se trouve souvent confronté à des choix difficiles qui engagent sa responsabilité propre, car il est obligé de prendre des décisions, de faire des choix. Il doit donc prendre un certain nombre de précautions pour se protéger contre les risques éventuels qu'il court. Cette protection, il peut la trouver, d'une part, en souscrivant des assurances et, d'autre part, en ayant un comportement sans reproche sur le plan de la loi, de la morale, de l'éthique et de la déontologie de sa profession, en

---

<sup>10</sup> du latin *respondere*, répondre.

<sup>11</sup> A la différence de ce qui se passe dans les pays anglo-saxons où l'on met en cause la responsabilité civile, donc la réparation matérielle du préjudice.

<sup>12</sup> Cela est particulièrement net pour les fonctionnaires, puisque l'article 28 du statut général des Fonctionnaires, titre I, précise : « *tout fonctionnaire, quel que soit son rang de la hiérarchie, est responsable de l'exécution des tâches qui lui sont confiées...il n'est déchargé d'aucune des responsabilités qui lui incombent par la responsabilité de ses subordonnés.* »

<sup>13</sup> Cette nécessité d'anticiper, de prendre en compte les effets de son action a été développée par le philosophe allemand Hans JONAS (1903-1993) dans son livre « le principe de responsabilité » - 1979, les éditions du Cerf, Paris, 1990-1995, p. 30-32

adoptant une « conduite » exemplaire, en se référant à un « code » qui lui indiquera, au moins, ce qu'il ne doit pas faire.

### 3. LA DERESPONSABILISATION

Tous ceux qui agissent ou qui prennent des décisions, petites ou grandes, risquent de se trouver, un jour, mis en accusation et déclarés coupables. Ils doivent se protéger, notamment contre des actes qu'ils auraient pu commettre de manière involontaire et qui sont cependant susceptibles d'engager leur responsabilité personnelle. C'est la raison pour laquelle nous souscrivons tous des assurances : assurance-vie, maladie, accident, décès, catastrophe naturelle... L'assurance se substitue à l'auteur, du dommage pour indemniser les victimes. Elle n'a pas vocation à déresponsabiliser l'auteur car elle ne se prononce pas sur sa responsabilité. L'assurance n'est donc pas un moyen de réduire les risques mais seulement de diminuer les conséquences des actes, souvent involontaires, dont nous pouvons être déclarés responsables.

L'assurance est utile, indispensable même, mais elle ne résout pas tous les problèmes.

### 4. LES CODES ET LES GUIDES

Pour permettre aux personnels, publics ou privés, d'être éclairés sur les choix qu'ils doivent faire lorsqu'ils ont une décision à prendre, un outil nouveau leur a été donné : un code, qui peut être, selon les cas, de conduite, de déontologie ou d'éthique ou même, un « guide de référence »<sup>14</sup>. Compte tenu des précisions linguistiques évoquées précédemment, il paraît évident que ces documents ne devraient pas tous se ressembler. Pourtant, on utilise souvent indifféremment l'une ou l'autre appellation.

Qu'ils soient détaillés ou laconiques, stricts ou plutôt laxistes, ils répondent à des objectifs différents. Dans l'administration, il existe des codes qui définissent de manière très étroite le comportement des agents : on a le droit de faire ceci, il est interdit de faire cela (code des policiers, par exemple, qui notamment, précise très exactement ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire lors d'une arrestation). Il existe des codes qui sont plus tournés vers le comportement des agents et qui insistent sur la loyauté aux institutions de la République, sur la probité, la neutralité, l'impartialité des agents lors de leurs contacts avec le public ou sur le devoir d'obéissance à l'ordre qui leur est donné par un supérieur hiérarchique. Le code de conduite du Conseil de l'Europe définit les droits et les obligations des fonctionnaires et permet, dans un certain sens, de remplacer ce qui, dans d'autres pays, est appelé le statut de la fonction publique. D'autres sont destinés à permettre à tous ceux qui ont des décisions à prendre, de le faire en tenant compte de l'intérêt général. Ils ne disent pas « il faut faire ceci ou cela », mais « pour prendre votre décision, il faut examiner tel et tel points particuliers ». Il s'agit alors de documents d'aide à la décision qui laissent entier le pouvoir du décideur et non d'injonctions à suivre obligatoirement sous peine de sanctions. Ils donnent la priorité à l'action et à la prise de responsabilité.

Dans le secteur privé, les codes d'éthique se sont multipliés. Ils ont été mis en place, à l'origine, pour des raisons qui n'avaient souvent que peu à voir avec la morale, l'éthique ou la déontologie, mais beaucoup plus avec les affaires. Ainsi, il est bon, aujourd'hui, d'afficher son honnêteté, vis à vis de ses clients, mais aussi de ses fournisseurs, de ses associés, voire de la puissance publique. En effet, il a été démontré que l'honnêteté dans les affaires conduit à

---

<sup>14</sup> Ministère de l'équipement des transports et du logement – « *Responsabilité et déontologie, Guide de référence pour les chefs de service et l'encadrement* » janvier 1998 – direction du personnel et des services – Presses de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

faire de meilleures affaires<sup>15</sup>. Le « code » d'éthique de l'entreprise a donc été, d'abord, un instrument de guerre économique destiné à :

- convaincre les partenaires d'une transaction de son honnêteté foncière et de l'honnêteté des propositions qu'on leur fait : *« je suis l'entrepreneur avec lequel vous courrez le moins de risques puisque j'ai pris l'engagement de ne verser aucune commission, ce qui implique que la qualité de mes produits ne sera pas altérée par la nécessité de prévoir des dépenses autres que celles qui sont nécessaires pour le fabriquer et le transporter jusque chez vous »* ;
- convaincre les clients que l'achat de ce produit est synonyme de rémunération correcte des fournisseurs, souvent travailleurs des pays en voie de développement, de refus du travail des enfants... donc de respect des droits de l'Homme et, suivant une terminologie à la mode, de « développement durable » du pays producteur ;
- convaincre les actionnaires du bon emploi de leur argent par une entreprise responsable, consciente de l'impact social et environnemental de son activité,
- convaincre les employés que la transparence affichée des relations avec les clients, les fournisseurs et les actionnaires de leur entreprise se traduit aussi en interne, vis-à-vis d'eux, par une politique de management soucieuse de leur respect, du développement de leurs compétences et de la nécessité de leur offrir de bonnes conditions de travail et de sécurité.

Mais il existe aussi une autre raison, plus sournoise, et jamais évoquée qui a fait inclure dans ces codes (aujourd'hui de plus en plus souvent annexés au contrat de travail), l'interdiction de corrompre ou de se laisser corrompre. Cette disposition permet, en effet, aux dirigeants d'affirmer que toutes les infractions de corruption qui pourraient être découvertes dans leur entreprise résultent des initiatives personnelles des agents et non d'une pratique approuvée par la société. Les sanctions éventuelles ne devront donc s'appliquer qu'aux individus et non à la société elle-même ou à son président : la responsabilité morale de l'entreprise, tout comme celle des supérieurs hiérarchiques, sont ainsi remplacées par la responsabilité individuelle de celui qui a été convaincu d'être le corrupteur ou le corrompu, faute pour celui-ci d'apporter la preuve du contraire, ce qui s'avère très souvent mission impossible.

## 5. EXERCER SES RESPONSABILITES

Quels qu'ils soient, les codes doivent permettre aux agents d'exercer leurs responsabilités dans des conditions satisfaisantes, c'est-à-dire avec le maximum de sécurité.

### **Sécurité physique des personnes**

La vie des fonctionnaires et des employés des entreprises privées doit être préservée, ainsi que leur intégrité physique ou leur santé : des mesures doivent être prises pour les protéger contre les accidents dont ils pourraient être victimes pendant leur travail ou contre les menaces proférées à leur encontre par des personnes mécontentes des décisions qu'ils prennent. Cela implique, par exemple, des procédures précises de prise de décision (une commission plutôt qu'un seul individu), des conditions de travail adaptées aux risques, des équipements de protection individuels, des dispositifs de protection contre les agressions pour ceux qui sont en contact avec le public...

---

<sup>15</sup> Suivant l'adage anglo-saxon : « *clean business means better business* ».

## Sécurité juridique des décisions

C'est le point fondamental. Il faut respecter des règles afin que la décision prise ne puisse pas être remise en cause. Des procédures précises doivent être formalisées pour protéger aussi bien les citoyens contre les abus des agents investis d'un pouvoir de décision, que pour protéger ces agents contre les tentatives d'influence qu'ils pourraient subir de la part de certains citoyens. L'un des moyens, mais ce n'est pas le seul, consiste à formaliser les pratiques et à rendre transparentes les procédures. Notons qu'il ne s'agit que d'un outil parmi d'autres et non, comme parfois certains voudraient le faire croire, d'une solution miracle qui résoudra tous les problèmes. Parmi les autres moyens, une attention toute particulière devra être apportée à la formation des agents : initiale et continue dont l'absence ou l'inefficacité impliquent directement l'encadrement.

## Efficacité de la décision

C'est également un point très important. Une décision doit toujours être la meilleure possible, compte tenu des circonstances particulières dans lesquelles elle est prise. Avant de décider il faut donc pouvoir mesurer les risques, tous les risques. C'est le travail le plus important pour un agent public ou privé, car il le conduit à exercer sa responsabilité : il n'est plus un simple agent d'exécution qui fait ce qu'on lui demande sans se poser de questions, il doit mesurer les conséquences de sa décision de manière à pouvoir l'assumer pleinement et en rendre compte : *« j'ai choisi de faire ceci parce que j'ai jugé, avec les éléments en ma possession, que c'était la meilleure décision pour défendre l'intérêt général. Cette décision je l'assume et je veille (contrôle) à son application »*. Le principal rôle du supérieur hiérarchique est alors de vérifier que celui qui a dû prendre la décision n'était pas en situation de conflit d'intérêt, situation qui ouvre la porte au favoritisme et à la corruption.

\*\*\*\*\*

Les codes de conduite sur un plan général, et la déontologie dans le cadre plus étroit de la profession, tendent à orienter le comportement professionnel dans le sens des devoirs de l'individu.

La mesure du risque, si elle est suivie par la mise en place de procédures définissant les conditions d'exercice du métier et du contrôle de l'application de ces procédures, permettent de réduire, sans les exclure, le nombre de cas dans lesquels la responsabilité personnelle peut être invoquée plutôt que la responsabilité morale de l'organisation.

Exercer ses responsabilités, prendre ses responsabilités, sont des tâches nobles que les codes peuvent aider à assumer. Toutefois, le plus important facteur reste l'éthique individuelle et l'on peut dire que la vie en société n'est possible que si l'individu réussit à accorder les principes moraux universels, la déontologie de sa profession et son éthique personnelle. Les conflits naissent toujours de l'impossibilité de concilier ces trois domaines fondamentaux, aussi bien sur le plan personnel que sur le plan plus général des nations.

## II. - ORIGINE ET CONTENU DES CODES DE CONDUITE

Il ne paraît pas opportun de décrire tous les types de codes qui peuvent exister mais on se focalisera seulement sur ceux des entreprises privées et ceux des administrations en montrant que, malgré une origine différente, les codes ont des contenus assez voisins.

### 1. LES CODES DES ENTREPRISES PRIVEES

C'est là que l'on trouve la plus grande variété de dénominations : codes de conduite, d'éthique, charte de management, principes d'action... La liste est longue, mais ces documents ont pour unique objet et pour point commun de fixer les règles du comportement collectif (celui de la société, aujourd'hui moralement responsable) et du comportement individuel (celui des agents qui la composent, du bas en haut de l'échelle) qui doivent répondre aux exigences du monde dans lequel nous vivons (donc fondé sur des bases morales).

Ils sont l'aboutissement d'une tradition ancienne de paternalisme, recyclée dans les années 70 dans deux grands types d'intervention qui étaient censées mobiliser, d'une part, les employés et les ouvriers sur la qualité (charte qualité) et, d'autre part, les cadres sur les valeurs (le projet d'entreprise). Plus tard sont arrivés les anglo-saxons avec leurs « *codes of ethics* » fondés sur le principe qui dit que l'on fait de meilleures affaires si on les fait de manière honnête. Aujourd'hui, enfin, le développement durable, le commerce équitable et l'entreprise socialement responsable sont les trois grands thèmes à la mode. C'est cette évolution qui explique d'une part les disparités existantes dans les dénominations et d'autre part, celles qui existent dans les contenus de tous les « codes » concernant des entreprises privées.

Tous ces « codes » comportent des engagements : engagements de l'entreprise vis-à-vis de ses clients, de ses fournisseurs, de ses sous-traitants, des entreprises associées, mais aussi vis-à-vis des employés et des actionnaires. Le code est donc un message adressé à tous ceux qui sont en contact avec l'entreprise ainsi qu'à tous les salariés. Cela implique qu'il soit clair et concis et que tous les salariés puissent facilement s'y référer (ils doivent non seulement connaître son existence mais aussi certifier qu'ils l'ont lu et... compris). Dans le cadre de la lutte contre la corruption, outre l'interdiction faite aux agents de corrompre ou de se laisser corrompre, ils doivent mettre l'accent sur les risques courus et sur les moyens de prévenir et de détecter les cas de corruption.

### 2. LES CODES DES ADMINISTRATIONS

Dans les administrations, la situation est différente selon les pays. Dans les pays qui se sont dotés d'un « statut de la fonction publique », le code n'existe que pour préciser les spécificités d'un métier, les risques supplémentaires que courent certains agents par rapport à l'ensemble des fonctionnaires. On a donc des codes pour les policiers, les douaniers, les agents des impôts... Ces documents sont de véritables codes de déontologie, même si parfois leur champ est un peu plus vaste que la profession elle-même. Pour les policiers, par exemple, on pourrait avoir différents codes correspondant aux différentes missions de la police, donc insistant plus dans un cas sur un aspect de la déontologie et plus sur un autre aspect quand les policiers exercent un autre type de mission. L'existence du statut n'a pas rendu nécessaire la multiplication des codes puisqu'il prenait en compte la plupart des situations habituelles et

indiquait les droits, mais aussi les devoirs du fonctionnaire et précisait, en outre, les sanctions qui pourraient le guetter en cas de non application des dispositions figurant dans le statut.

Si cette situation est valable pour la plupart des pays occidentaux de droit latin, il n'en est pas de même ailleurs. Dans presque tous les pays de l'Est, il n'existe pas de statut général de la fonction publique. Le code qui est élaboré tend alors à combler ce vide. Il s'agit d'un « code de conduite » bâti sur le modèle de celui qui a été adopté en 2000 par le Conseil de l'Europe et qui est applicable à l'ensemble des agents publics. Le code doit être adapté aux spécificités locales et, si nécessaire, décliné entre les différentes administrations, entre les différents métiers exercés par les fonctionnaires et agents de l'Etat. Le « code modèle » (sic) élaboré par le Conseil de l'Europe énonce des principes très généraux : neutralité politique, comportement vis-à-vis du public, impartialité et respect de la loi, responsabilité par rapport aux supérieurs hiérarchiques et confidentialité. Il prévoit aussi que l'agent doit rendre compte de ses actes à ses supérieurs hiérarchiques, éviter les conflits d'intérêts, ne pas se laisser tenter par des cadeaux, des avantages indus, être intègre et ne pas divulguer d'informations confidentielles...

## CONCLUSION

Tous ces projets répondent à un manque et à un besoin : besoin pour chacun de savoir où se situer dans un environnement qui se modifie très vite et dans lequel les enjeux eux-mêmes évoluent ; manque de directives précises, d'instructions sur la conduite à tenir dans des circonstances particulières où les risques de voir sa responsabilité mise en cause ne cessent de s'accroître. Ils correspondent aussi à un besoin de tous ceux qui sont en contact, soit avec l'administration, soit avec les entreprises de savoir quels sont les principes à respecter et quelles sont les conditions dans lesquelles elles sont amenées à travailler.

Cette situation qui peut paraître nouvelle tant on voit les « codes » se multiplier aujourd'hui, est pourtant liée à un besoin récurrent dont un exemple historique a été donné dans le précédent rapport du SCPC : l'ordonnance du 23 mars 1302 de Philippe le Bel. Ce document reprend, en effet, nombre de recommandations ou d'obligations figurant dans les codes actuels :

Principes d'action à respecter : impartialité des fonctionnaires, proportionnalité dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, existence du pouvoir hiérarchique et affirmation du droit à réparation, traitement préventif des risques de conflit d'intérêt...

Obligations faites aux agents : vérification de l'authenticité de l'ordre avant de l'exécuter et respect des procédures, rapidité de la réponse aux usagers, réparation rapide des erreurs de l'administration, refus des dons et des cadeaux, refus du cumul des emplois, droit à un juste salaire...

Comme on peut le voir avec cet exemple, rien n'a vraiment changé en l'espace de 700 ans !



**CHAPITRE Ier**

**LES DÉRIVES DU MONDE ASSOCIATIF**

*« Il y a quelque chose de pourri au royaume de la loi 1901 »*

Pierre-Patrick KALTENBACH,  
« la perversion de la vie associative »  
conférence pour le cercle Frédéric BASTIAT, septembre 2002.

Il y a près de deux ans, le centenaire de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, était célébré avec éclat. Il est vrai qu'il s'agissait de souligner la valeur quasi constitutionnelle d'un texte, qui, au fil du temps, a gagné ses lettres de noblesse.

Le SCPC avait déjà réuni à l'époque, dans le cadre de sa mission générale de centralisation des informations prescrite par son texte fondateur, une abondante documentation qui lui permettait, à l'instar d'autres institutions de l'Etat comme la Cour des comptes, les services judiciaires et les corps d'inspection, de dénoncer le détournement des dispositions de la loi de 1901 qui prescrit dans son article 1 que le partage de bénéfices ne saurait être la finalité de la convention d'association. Pour des raisons qui tiennent à son esprit de responsabilité, il n'avait pas voulu perturber la célébration d'un événement qui était salué unanimement et à juste titre, comme essentiel dans la vie d'un pays démocratique, épris de libertés individuelles.

Le moment est toutefois venu de publier ces informations, d'autant que chaque jour, elles « s'enrichissent » de dérives nouvelles, ce qui a permis au service de définir une typologie des fraudes possibles, que ce soit sur le plan national ou sur le plan international. Une grille d'analyse sera d'ailleurs élaborée pour être mise à disposition des décideurs ou des contrôleurs, afin de déjouer les pièges que leur tendent ceux qui dévoient l'esprit de la loi de 1901. Car que l'on ne s'y trompe pas, il ne s'agit pas pour le service de dénigrer ce texte mais au contraire d'aider à lui restituer sa vocation d'origine, rappelée dans la charte qui a été signée lors des célébrations, à savoir de « promouvoir et faciliter l'engagement bénévole civil et social ».

Le problème est d'importance (source : le dossier de presse établi par les services du premier ministre à l'occasion des célébrations) en raison du poids économique considérable des 880 000 associations que compte notre pays, de leurs 20 millions de membres, de leurs 308 milliards de francs (47 milliard d'euros) de budget cumulé, de leurs 1 650 000 personnes employées (soit 907 000 salariés en équivalent temps plein), de leurs 11 millions de bénévoles (716 000 emplois en équivalent temps plein) et de leurs innombrables contributeurs qu'ils soient contribuables ou bienfaiteurs, ou...les deux.

## **I. – LES RISQUES FINANCIERS INHERENTS A LA LEGISLATION FRANCAISE**

L'analyse des risques appliquée au phénomène associatif, montre que l'une des causes lointaines du problème est l'ancienneté des structures juridiques existantes : la loi de 1901 et ses décrets d'application. En effet, les principes qui ont présidé à l'élaboration de cette loi, votée au début du XX<sup>e</sup> siècle, ont été formalisés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et avaient pour but principal de développer la liberté individuelle et la défense des intérêts d'un nombre restreint de personnes : sa sphère d'application était limitée à quelques arrondissements et le nombre d'individus concernés à quelques dizaines.

Cette réalité historique explique la mise en place de modalités de contrôle qui pouvaient très bien fonctionner dans un monde associatif fermé à la logique financière, présentant des limites bien définies . Mais, avec le temps, on est passé très vite d'un phénomène à taille humaine à un phénomène couvrant l'ensemble de la planète<sup>16</sup>. Cette mondialisation s'applique au monde associatif, quelles que soient les associations et les structures locales.

A l'analyse, on détecte :

- le passage d'un réseau structuré d'associations locales vers la mise en place de « coquilles » non organisées en réseau et non consolidées, mais seulement « liées » à leur initiateur , ce qui ne permet plus d'avoir une vision globale des opérations engagées ;
- l'évolution d'une activité personnelle vers une activité de service public, ou plutôt, qui supplée une carence du service public ;
- la transformation d'un apport financier limité au paiement de simples agapes, en une activité prioritairement commerciale.

Ces mutations se sont effectuées sans que les systèmes de prévention et de contrôle n'évoluent, ce qui a créé matériellement une succession de difficultés. En effet, plus les opportunités de dérives se multipliaient (notamment par suite de l'explosion du phénomène et de sa mondialisation), moins les contrôles sommaires mis en place un siècle plus tôt permettaient de protéger les flux financiers face aux malversations de certains (qui n'ont pas manqué de s'enfoncer dans les brèches existantes). Des irrégularités nombreuses ont été commises dans la gestion des associations, aussi bien au niveau de leurs charges que de leurs profits, souvent organisées par la direction à son propre bénéfice. Ce sont ces irrégularités, en tout cas les plus nombreuses ou les plus communes, qui font l'objet de ce chapitre.

## 1. IRREGULARITES EFFECTUEES AU PROFIT DE LA DIRECTION

Une fois les structures mises en place par le dirigeant, ou par le groupe dirigeant, il est aisé de verrouiller le système et de faire passer ses intérêts propres avant ceux de l'association.

L'un des montages qui est le plus souvent utilisé, consiste à fractionner l'organisme en structures de faible importance, toutes liées, mais non consolidées, qui constituent ainsi autant d'écrans visant à protéger la direction. On constate alors que le « risque dirigeant » est, de loin, le plus important et qu'il affecte deux grands domaines qui constituent la base même de toute association : la vie démocratique et les finances .

### 1.1. La vie démocratique

Afin de protéger son pouvoir, le dirigeant dispose de plusieurs moyens d'action :

- Maîtriser l'organe de décision: ce système demande de la part du dirigeant une volonté sans faille et une personnalité forte. Divers moyens sont à sa disposition et il peut en mettre en œuvre un seul ou plusieurs :
  - il fait entrer des proches dans le conseil d'administration et crée ainsi un réseau d'affidés ;

---

<sup>16</sup> Cf. « *Mondialisation et nébuleuse caritative* » Chapitre 2 du rapport SCPC pour l'année 2001.

- il licencie les directeurs financiers qui refusent de modifier les comptes, ou incite à des départs agréments de fortes indemnités ceux qui iraient à l'encontre de ses décisions ;
  - il organise des irrégularités dans la représentation au sein des instances délibérantes ou s'exonère tout bonnement de les réunir.
- Intervenir au niveau des élections :
- par des fraudes dans leur organisation ;
  - par des erreurs volontaires dans les procès-verbaux.
- Créer des structures – écrans :

afin d'être débarrassé de toute contrainte, le dirigeant peut multiplier les structures empêchant ceux qui le voudraient (soit du fait de leur dynamisme, soit par leur souci de respecter les règlements internes) de participer à la direction de l'association et de mettre en cause « l'ordonnancement » voulu par la direction en place. Celle-ci se protège donc de tout risque venant de l'extérieur. Cela peut s'organiser par cooptation, ou bien de manière structurée c'est à dire que l'on met en place des organisations - écrans qui filtrent les postulants.

#### **EXEMPLE :**

Dans une association importante, l'organigramme a été bâti de manière à ce que les nouveaux membres ne puissent pas participer directement aux décisions. Il a été créé une structure intermédiaire qui centralise l'ensemble des nouveaux arrivés. Parmi ceux-ci, un nombre restreint sera coopté l'année suivante. Entre temps, des faveurs seront accordées à d'autres ce qui permettra de « guider » ensuite les choix. Au final, ne seront retenus que ceux qui n'ont aucune chance de troubler l'ordre établi, soit parce qu'ils sont liés par l'octroi de salaires et d'avantages importants, soit parce qu'ils sont personnellement incapables de vouloir ou de pouvoir changer les règles établies.

Dans une autre organisation, plus subtilement, le conseil d'administration est formé, pour la première moitié, de membres cooptés « en fonction de leurs compétences » et, pour l'autre moitié, de délégués de structures locales qui ont apporté les premiers financements à l'association. Or, on sait, compte tenu de leur éloignement, de l'heure de la réunion, de leur charge de travail ou du peu d'intérêt qu'ils trouvent encore à cette participation, que ces délégués ne pourront jamais tous ensemble participer aux réunions du conseil dont les décisions iront donc toujours dans le sens de ce que désirent les membres cooptés.

- Gérer de façon artisanale les ressources humaines, pour asseoir un clientélisme :  
 en effet, en l'absence de formalisation des procédures d'augmentation des salaires, le directeur possède un pouvoir discrétionnaire dans ce domaine et décide seul qui il va augmenter. Ce système permet au dirigeant d'avoir la mainmise sur des personnes placées par lui dans l'association.

### EXEMPLE :

Une directrice d'agence a obtenu une avance de 5 000 € pour l'achat d'un véhicule puis 15 250 € pour l'achat d'un appartement et, la même année, une autre avance de 15 250 € sans intérêts, justifiée par « l'utilisation intensive d'un véhicule personnel ». En outre un abandon d'environ 26 000 € lui a été consenti.

La déclaration annuelle des salaires mentionnait environ 200 € d'avantages en nature au lieu de 35 500 €.

On peut donc supposer que cette personne apportait au directeur un soutien sans faille.

- Structurer les associations en grappes :

c'est le principe du « coquillage »<sup>17</sup> qui consiste à fractionner artificiellement une activité en plusieurs secteurs, dont l'application dans le monde associatif est intéressante à deux titres :

- le premier intérêt réside dans l'organisation d'un système bien adapté de distribution des postes. En effet, il est aisé de fractionner le pouvoir et de placer un obligé à la tête de chacune des « coquilles » ; le montage permet d'éviter tout risque de « coup d'Etat » ;
- le second intérêt concerne la gestion. Nous sommes ici dans le cas où la technique du coquillage permet une partition par secteur ou par méthode qui a pour but principal de rendre efficiente la gestion.

Le pouvoir des dirigeants leur sert à contrôler l'activité de l'association tandis que les structures qu'ils mettent en place lui permettent de s'affranchir des statuts - types. A titre d'exemple, l'exercice par le directeur de la totalité des compétences de président et de trésorier aboutit au cumul de fonctions qui doivent, en principe, être confiées à deux personnes distinctes. Cette situation entraîne automatiquement un risque au niveau des finances de l'association. Les dérives peuvent être identifiées lors de la tenue des assemblées générales : le lieu, la date, la méthode utilisée sont autant de moyens de les détecter .

- Le lieu d'abord, qui est essentiel lorsqu'un processus de vote classique est mis en place. On va rechercher où se tiennent les assemblées et comparer les votes et les fiches de présence, s'il y en a.

### EXEMPLE :

Une association sectaire a dissout en assemblée générale les 23 associations locales qui s'opposaient au gourou. Les assemblées des 23 associations se sont tenues le même jour dans les 23 villes de France, où étaient situées les associations incriminées. Le gourou était président de chacune d'elles et si l'on en croit les documents dûment validés, il était présent ainsi que plusieurs de ses proches dans chacun des points de vote .

- pour la date, le même problème se pose ;
- pour ce qui touche au collège des votants, le montage est beaucoup plus classique, il est parfois lié à l'organisation même de l'association et à des montages frauduleux en amont.

### EXEMPLE :

Telle association, pour obtenir des subventions ou une représentativité a largement majoré le nombre de ses membres. Elle va se servir de membres fictifs au moment du vote pour « aider » l'élection des candidats maison.

<sup>17</sup> Cf. chapitre 3 du rapport du SCPC pour 2001.

Le contrôle peut s'effectuer à partir de données diverses :

- les adresses ;
- les patronymes ;
- les cotisations.

#### **EXEMPLE :**

La manière la plus utilisée pour « gonfler » les listes est la réinscription de ceux qui se sont abonné une fois et qui n'ont pas poursuivi, ou ceux qui ont demandé des renseignements et qui ne se sont, en définitive, jamais inscrits. Leur appel ou leur lettre sont utilisés comme fait générateur d'une inscription fictive. Le contrôle est assez simple, il s'agit de comparer les cartes et les paiements, puisque ces derniers constituent l'une des ressources de l'association. Dans certains cas, lorsque les adhésions sont liées à l'abonnement à un journal, le montant de l'adhésion peut ne donner droit qu'à une voix mineure.

Actuellement, une nouvelle possibilité est en train de se développer, le vote par internet. Il entraîne un certain nombre d'innovations, parmi lesquelles le processus suivant est souvent utilisé. L'association crée un site dédié ou sous-traite l'opération. Elle remplit ou transmet les fichiers qui contiennent les noms et les caractéristiques des votants, ainsi que celles des votes particuliers (au porteur par exemple). Elle envoie à chacun des électeurs un code secret et unique. Le jour du vote chacun des membres du fichier est reconnu par son code. Le risque reste néanmoins celui de la fiabilité du fichier, donc de la sécurisation des entrées, en amont de l'opération.

Les risques du vote électronique sont donc sensiblement identiques à ceux des votes manuels. Quelques indicateurs permettent toutefois de repérer les situations où ils sont plus élevés que la normale. Ce sont, par exemple, les cas où l'on constate une forte pression pour inciter les adhérents à voter par internet en rendant impossible ou difficile l'identification des lieux de vote, en raccourcissant de manière significative la durée effective d'ouverture de bureaux de vote, ou en ne donnant les informations qu'au dernier moment. Ces manipulations dissuadent les votants de se rendre physiquement sur place et permettent au vote électronique de se développer.

## **1.2. Les détournements financiers**

Ces détournements peuvent être, soit directs (quand cela est possible), soit indirects au travers des fournisseurs.

### *1.2.1 Les détournements directs*

Le problème principal est la confusion, en la personne du directeur, des fonctions d'ordonnateur et de comptable et c'est l'un des points essentiels des dérives. En effet, dans ce cas, le dirigeant dispose du pouvoir d'ordonnancer toutes les dépenses, de déléguer ce pouvoir à toutes les personnes qu'il juge utiles pour lui et de désigner les membres de l'association qui recevront délégation sur tous les comptes bancaires, ainsi que ceux qui auront mandat pour la représenter. Cela démontre que les structures ainsi mises en place ont, essentiellement pour but de faire échec aux dispositions prévues dans les statuts-types pris en application de la loi de 1901. Les détournements servent, principalement, au règlement de dépenses « somptuaires » et à l'enrichissement personnel du dirigeant. Différents systèmes peuvent être utilisés :

- versements d'avances sur frais (qu'ils soient justifiés ou non), octroi d'avantages en nature (déclarés ou non) mais dont le montant de la déclaration est nettement inférieur à la réalité, ou qui ne correspondent à aucun frais réel, ainsi que la rémunération de secrétaires non déclarées, de frais de téléphone personnel, d'indemnités kilométriques en plus des remboursements forfaitaires, etc...

#### **EXEMPLE :**

Le vice-président d'une association a fait virer sur son compte un montant total de 1.000.000 francs ( 152 450 €) environ, dont seulement 600.000 (91 470 €) pouvaient être justifiés. Il aurait également perçu 700.000 francs (106 715 €), sans justification, pour deux jours de travail par semaine comme administrateur de plusieurs mutuelles liées. En outre, lors de l'enquête, indépendamment des classiques allers et retours à sa résidence de vacances familiale, 90.000 francs (13 720 €) de frais de restaurant en une année et 110.000 francs (16 770 €) de dépenses automobiles ont pu être identifiés.

- avantages financiers contraires au principe de bénévolat des administrateurs (dans les cas prévus par la loi), tels que des salaires versés au président pour un montant identique à celui d'un dirigeant d'entreprises privées, majoré par des salaires versés par d'autres associations liées. Ou encore, logement de fonction, voiture et chauffeur ;
- une étude faite dans le monde associatif a permis de mettre en lumière des malversations plus graves encore : utilisation à des fins personnelles des fonds de l'association, utilisation de comptes non déclarés sur lesquels des dons ont été versés. Il y a aussi des prises d'intérêt par les administrateurs dans des organismes liés, des situations de conflit d'intérêt (certains administrateurs étant aussi salariés ou administrateurs d'associations liées) ;
- enfin, le recours à des emplois subventionnés par l'autorité publique est souvent répandu dans les associations. Ce système permet d'aboutir à des détournements divers.

#### *1.2.2. Les détournements indirects (au travers des fournisseurs)*

Dans ce cas particulier, des proches de la direction sont placés à la tête de sociétés-écrans qui jouent le rôle de fournisseurs et, de ce fait, perçoivent un salaire, ce qui permet de stabiliser le réseau mis en place par le dirigeant de l'association. Pour mieux comprendre le fonctionnement des systèmes créés, on pourra se reporter aux deux montages « classiques » suivants :

Premier type de montage :

- une association suscite la création d'une société X qui gère son informatique, et réalise à ce titre un chiffre d'affaires important ;
- existence d'une surfacturation par des fournisseurs complices ou obligés. Financement personnel par des complices (par le biais des assurances, entre autres, du train de vie) ;
- paiement en espèces du train de vie (à partir d'une caisse noire) ;
- voyages : le système habituel est de faire payer des billets alibis qui sont annulés auprès de l'agence, puis compensés par des billets au nom du bénéficiaire réel ;

- jeu de la sous-traitance : des travaux sont confiés à une société, puis sous-traités à une entreprise locale et la facturation est limitée à 1/10<sup>e</sup> du montant réel. On trouve aussi, l'exécution de travaux sans demande de paiement, ou des factures envoyées à une adresse erronée. En outre, on utilise souvent les clauses de dédommagements importantes (par exemple en cas de rupture du contrat).

Deuxième type de montage : externalisation et rachat

- L'association externalise son service informatique à une société commerciale dont les dirigeants sont actionnaires et rachète cette société (c'est-à-dire son ancien département informatique), ce qui permet aux dirigeants d'encaisser des plus values considérables.

## 2. RISQUES DANS LA GESTION DE L'ASSOCIATION : LES PRODUITS

Le secteur associatif, bien que « non lucratif » par définition, si l'on se réfère à la loi de 1901, se trouve désormais dominé par l'argent : nulle activité sans moyens financiers. Or, les sources de financement des associations sont multiples. Elles sont internes (apports des fondateurs, cotisations, droit d'entrée et activité de l'association, notamment), mais aussi externes (dons manuels, quêtes et collectes, dons et legs, subventions publiques...). Seule cette deuxième source sera étudiée dans la suite du développement. Mais, il faut tout d'abord préciser quelles sont les obligations comptables des associations.

### 2.1. Les adhésions

Les adhésions et cotisations sont l'un des points de vérification digne d'intérêt. Non seulement elles permettent de justifier l'entrée des espèces, mais elles constituent également la base des votes de l'assemblée générale. Deux risques majeurs peuvent donc exister : un risque financier (blanchiment de fausses cotisations, entrée de fausses recettes) et un risque juridique (création de faux adhérents ou report indéfini d'adhérents non cotisants, mais qui participent aux votes en créant les conditions d'un faux scrutin ou permettent d'obtenir des subventions plus importantes, puisque versées au prorata du nombre des adhésions). La mise en place d'un système de contrôle interne ou externe pour limiter ces deux types de risques, peut se dérouler comme suit :

- existence d'une liste des adhérents et d'une mise à jour, avec un listage des modifications ;
- existence d'un processus relatif aux modalités d'appel de fonds, aux conditions de relance, au suivi extra-comptable des versements et la présence d'un fichier des erreurs si le système est informatisé ;
- existence d'un registre ou d'un fichier des réclamations comportant les trois modes les plus usités de transmission d'information (écrit, internet et téléphone) puisque le risque de détournement de cotisation n'est pas nul.

Bien sûr, si le système est informatisé (cf. marchandage des dons ci-après) l'audit portera sur le support de lecture optique, sur l'existence d'une structure dédiée à cette activité. Il peut être constitué, suivant le cas, par une personne, par un sous-traitant ou par un service important. Tout dépend de l'importance de la structure.



## 2.2. Les dons sur la voie publique.

Ils peuvent prendre la forme d'espèces, de chèques, ou de virements. Ils peuvent être effectués au profit de nombreuses associations pour lesquelles ces dons représentent l'une des principales sources de financement.

Le risque est celui afférent aux liquidités et aux détournements qui peuvent être opérés au niveau de l'encaisse, donc avant toute centralisation, mais aussi au moment du collationnement des quêtes, ou au moment où les sommes sont remises en banque. Ce risque est présent dès l'instant où il n'y a pas de séparation des pouvoirs. En effet, comme nous l'avons vu ci-dessus, lorsque le dirigeant a bloqué les contrôles, il lui est possible de faire directement ou indirectement ce qu'il veut. Directement, car personne dans l'association n'aura suffisamment de pouvoir pour l'empêcher de le faire. Indirectement, de par son influence au sein de l'association, le dirigeant trouvera toujours quelqu'un pour faire ce qu'il demande, même si l'ordre n'est que suggéré. Il en est de même lors du collationnement des quêtes où plusieurs personnes sont en général présentes. Cette prestation peut être sous-traitée à des entreprises privées.

La loi a tenté de prévenir ce risque en mettant en place une réglementation spécifique pour ce type de collectes :

- les quêtes et collectes sont libres pour toutes les associations, cependant lorsqu'elles sont réalisées à l'échelon national, qu'elles font appel à la générosité du public et qu'elles sont menées sur la voie publique, elles sont soumises à autorisation préalable ;
- par ailleurs, à la suite du scandale d'une association militant pour la recherche contre le cancer, le législateur a soumis les associations faisant appel à la générosité publique à l'exigence d'une déclaration préalable et spéciale en préfecture, ainsi qu'à la publication du compte d'emploi des fonds collectés. Il est en effet apparu, dans plusieurs cas, que les fonds collectés auprès du public, servaient en réalité à financer le développement de sociétés commerciales extérieures.

Mais ces dispositions ne modifient que peu le schéma de fraude, car si des prélèvements sont faits antérieurement au collationnement, toutes les déclarations seront correctes. En revanche, en ce qui concerne les chèques, le problème est quelque peu différent. Il existe deux possibilités :

- les chèques sans ordre.  
Dans ce cas, il est facile de détourner les chèques selon deux méthodes :
  - avoir la possibilité de les encaisser sur un compte bancaire qui ne figurera pas dans la liste des comptes de l'association (c'est souvent le cas dans les filiales locales de l'association mère) ;
  - encaisser les chèques sur son compte personnel (montage pratiquement imparable si le dirigeant reste mesuré dans ses détournements ; en effet, le contrôle est difficile car il affecte des particuliers et des chèques de faible importance, donc des montants peu significatifs) .
- Les chèques avec ordre.

Des montages permettent l'encaissement grâce à des structures délinquantes organisées sous la forme associative qui ne sont utilisées que pour récupérer des fonds, soit en période de fin d'année, soit sur les lieux de vacances.

**EXEMPLE :**

Un réseau d'associations de charité effectuant des collectes au nom des enfants victimes de la guerre a détourné environ 750 000 € sur l'ensemble du territoire français, selon un mode opératoire immuable : des démarcheurs postés autour de lieux touristiques persuadaient les passants de verser leur obole. Les ramifications du réseau s'étendaient jusqu'en Belgique et en Suisse, via une trentaine d'associations « humanitaires ». Le système a été découvert lorsque les donateurs ont réclamé les déductions sur l'impôt sur le revenu prévues par la loi. La direction générale des impôts les a informés que les justificatifs fournis ne provenaient pas d'une association répertoriée comme œuvre de bienfaisance ou d'utilité publique.

Les méthodes de blanchiment des chèques présentent quelques caractéristiques communes.

- la première opération consiste à les regrouper. En général c'est le trésorier qui est chargé de cette opération, mais chaque cas est un cas particulier. En fait, le trésorier peut travailler pour son propre compte ou pour le compte du directeur ou du groupe direction ;
- il faut ensuite les céder à un tiers contre des espèces, de manière à ce que la simple lecture des crédits bancaires personnels des délinquants n'apporte pas la preuve de l'infraction. Il est évident que l'analyse des écritures bancaires doit porter sur le délinquant lui-même, mais aussi sur ses proches ;
- pour prévenir ce risque d'être découvert, les délinquants utilisent une méthode ancienne mais redoutable de blanchiment. On regroupe les chèques sans ordre ou avec ordre s'ils présentent des montants faibles, et on les « vend » contre commission, à des détaillants disposant d'espèces et qui ont un intérêt à présenter des chèques dans leurs écritures de trésorerie (il s'agit essentiellement de camoufler des excédents de trésorerie par rapport aux ratios habituels du contrôle interne). Dans tous les cas, ils y trouvent un intérêt personnel par le biais de la commission versée. Ce sont eux qui les déposent à la banque et les dirigeants des associations disposent des espèces attendues, le risque d'être découvert est alors singulièrement limité.

Cependant, même si les détournements de ce type peuvent sembler importants, cela n'est rien comparé au risque apparaissant comme le plus grave dans les organismes de nature associative ou dans les fondations : les détournements réalisés à partir des fichiers de donateurs et ceux effectués au bénéfice d'autres structures associatives. Dans ces deux cas, les dons sont récupérés par la structure de tête et redistribués à des unités de moindre importance, mais détenues en totalité par le dirigeant ou ses affidés. Ainsi deux situations peuvent se produire :

- dans le premier cas, on finance, grâce à cette manipulation, des charges qui n'ont peut-être rien à voir avec l'objet des quêtes, mais qui ont un rapport direct avec la situation personnelle du dirigeant ;
- dans le second, outre le transfert de fonds, la structure dédiée peut utiliser le fichier des donateurs afin de cibler les plus importants (donc les plus intéressants) et détourner leurs dons vers elle : les donateurs ne faisant pas la différence entre deux sigles, différents mais souvent très proches.

Face à ces dangers, il existe une méthode manuelle et une méthode informatisée de prévention du risque. La méthode la plus pertinente pour identifier et mettre en évidence ce risque de détournement, est un processus informatisé mais, le processus manuel fonctionne suivant le même principe. Bien évidemment, elle n'est pleinement efficace que « supportée » par une comptabilité régulière et probante. Ainsi, lorsqu'on soupçonne une réorientation de nombreux dons vers d'autres organismes liés, il est pertinent de prendre un échantillon qui inclut tous les donateurs importants pendant une période d'environ trois années, et un échantillon statistique des autres donateurs et de demander à chacun la confirmation des contributions totales apportées à l'association et aux associations satellites. On va ainsi identifier les variations des flux, les réorientations et les changements de destination.

### **2.3. – Les donations et les legs.**

Ce type d'opérations peut être relativement fréquent dans certaines associations, rare dans d'autres. Le problème tient au fait que l'on constate une relative absence de procédures dans ce domaine. La donation a un caractère irrévocable, sauf cas particulier, alors que le legs est une disposition testamentaire qui doit être également acceptée par le bénéficiaire.

La loi précise que seules certaines associations peuvent recevoir des libéralités et qu'ainsi, toute libéralité effectuée à toute autre association non habilitée est nulle. Elles doivent impérativement être dotées de la capacité juridique et sont limitativement énumérées :

- les associations reconnues d'utilité publique ;
- les associations cultuelles (d'où le problème des sectes) ;
- les associations ayant pour objet exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale, les unions d'associations familiales agréées ;
- les associations de financement électoral , de financement d'un parti politique agréé.

En outre les trois premiers organismes cités sont tenus d'obtenir une autorisation administrative pour pouvoir accepter un don. L'autorisation n'est accordée qu'après enquête sur le but et l'activité exacte de l'association et sur la situation de famille et de fortune du donateur.

Le système des libéralités donne lieu à de nombreuses déviations au sein des associations. Par le biais des donations déguisées, sous forme d'un contrat onéreux ou par interposition de personnes, des sommes peuvent être soustraites, d'une part, au fisc, d'autre part, aux différentes comptabilités des protagonistes, créant ainsi un réseau opaque. Ce circuit économique officieux permet notamment de financer la corruption.

En fait, dans de nombreux cas, des structures dédiées sont créées permettant de gérer ce « métier » à part. Les dérives possibles sont celles qui affectent des détournements de patrimoine, de successions et de tutelles, au profit direct et immédiat des dirigeants ou des affidés qui disposent d'« un retour sur leur soutien » dans l'organisation. Ce retour s'avère très discret, car traité à part et concernant des dons réalisés par des personnes décédées, souvent sans héritiers directs.

### EXEMPLE :

Une personne fait d'une association son légataire universel. Le legs est composé de biens immobiliers et mobiliers et est fait sous condition d'être utilisé par l'association pour une réalisation précise. L'exécuteur testamentaire se trouve être également trésorier d'une des délégations de l'association. Des meubles sont alors vendus au profit de certains dirigeants, une somme d'argent importante est versée sur un compte non répertorié dans l'association, mais appartenant à un des dirigeants enfin, la réalisation demandée par le testamentaire n'a jamais été faite par l'association.

Si l'on souhaite contrôler ces dons et legs, il est absolument nécessaire de contrôler les points suivants (sous peine de s'exposer à des surprises relativement désagréables) :

- existence d'un inventaire physique des dons au moment de leur réception, et ce de manière immédiate, car tout retard modifie la situation ;
- existence d'un corpus précisant les modalités de réalisation des dons et de dépôt des fonds qui peuvent être liés et identification des personnes habilitées à les recevoir ;
- évaluation de l'importance globale des dons dans la masse des recettes de l'association ;
- mise en place d'une identification, d'un classement des contrats, originaux, doubles, copies, etc., puis comparaison des exigences des legs avec l'utilisation réelle qui en est faite. De même, il est intéressant d'identifier le moment et la décision qui a fait basculer le montage vers une utilisation détournée (qui préside à ces opérations ?).

La valeur des legs entraîne une très forte pression, de la part de certaines sectes, mais aussi d'associations non sectaires, vers la recherche de l'obtention du bénéfice de la loi 1905, les droits de succession n'étant alors pas dus. Mais, dans tous les cas, il est possible de se trouver en face de problèmes liés à des personnes en état de faiblesse (captation d'héritage, par exemple).

## 2.4. Les subventions.<sup>18</sup>

### 2.4.1. Typologie des risques

Le premier problème tient à la multiplicité des subventions et à l'absence de contrôle de ses versements et de l'utilisation qui en est faite, aussi bien a priori, qu'a posteriori. Nous sommes ici dans le « saint des saints » du détournement<sup>19</sup>.

- Absence de contrôle sur la nature du projet subventionné et sur les bénéficiaires.

Le montage des dossiers de projets peut être effectué par un cabinet spécialisé, souvent composé d'anciens fonctionnaires ou de personnes « proches » du secteur qui prépare la documentation. On va donc, se trouver en présence de deux types de documents :

- une documentation très précise qui présente souvent les caractères d'une comptabilité analytique. Dans celle-ci on retrouve, détaillées jusqu'au quartile, les affectations, les prorata de temps passé par les personnes concernées. Ces documents

<sup>18</sup> On note que les associations qui perçoivent des subventions ne peuvent les reverser, pour tout ou partie, à une autre association sans une autorisation spécifique et que, lorsque des sommes ne sont pas utilisées, les montants devraient être restitués au Trésor.

<sup>19</sup> Une circulaire du 24 décembre 2002, relative aux subventions de l'état aux associations a donné un cadre à l'attribution des subventions et au suivi des projets, elle figure en annexe n°1.

sont très complets. Il n'y manque que l'essentiel, à savoir, le rapport à la comptabilité générale : est-ce la bonne comptabilité ou une comptabilité sectorisée ? Le risque le plus important, dans le cas où le service qui distribue les subventions ne fait pas de comparatif de dossiers, est la multiplication de dossiers correctement réalisés en la forme, mais correspondant, en fait, au même projet ;

➤une documentation importante. L'idéal dans le montage frauduleux est de présenter un dossier volumineux, difficile à lire et à étudier par la personne qui instruit le dossier, ce qui diminue le risque d'être découvert. Le moyen utilisé est la présentation des projets sous une forme analytique donc avec une multitude de tableaux, de taux, de quota d'affectation qui ont un effet radical, celui de n'être pas lus pour deux raisons : la première est que c'est illisible, la seconde tient au fait que le contrôleur ou l'évaluateur n'est pas forcément un expert comptable ou un auditeur. Ensuite, il faut faire valider le projet par l'un des cabinets «respectables » qui se contentera de la validation des documents fournis, mais ne s'intéressera pas à la réalité de l'opération. Cela donne un vernis de respectabilité au projet. Les éléments fournis, pas forcément exhaustifs ni pertinents , permettent alors d'obtenir la subvention de manière factice.

Il fut un temps où les subventions agricoles fonctionnaient de cette manière : les agriculteurs d'un même village bénéficiaient chacun d'une subvention pour construire des installations frigorifiques à partir d'une seule facture dupliquée, dont on avait seulement modifié le nom du bénéficiaire.

- Absence de contrôle sur les bénéficiaires du projet subventionné.

Lorsqu'il n'existe pas de contrôle des bénéficiaires des projets, il est très tentant de multiplier les structures qui demandent des subventions. On entre alors dans la problématique du « coquillage », c'est à dire que l'on va créer autant de structures qu'il est nécessaire pour récupérer, par fractions, les fonds convoités. En cas de contrôle faible par l'autorité distributrice, ce montage, par la multiplication des demandeurs, permet de ne pas attirer l'attention. Le principe est connu, il s'agit du fractionnement des récipiendaires. La multiplication de demandes de subventions par des structures apparemment autonomes n'attire pas l'attention et permet de multiplier les montants obtenus.

Ce risque pourrait être assez facilement éliminé par la création d'un fichier central informatisé. Il suffirait d'utiliser comme référentiel le document informatisé qui fait le lien entre le budget alloué aux subventions et le détail des subventions versées. Avec une analyse détaillée des bénéficiaires, un contrôle sur les montants (fractionnement) et sur les périodes d'obtention, on peut identifier assez facilement les sorties récurrentes. Il est possible aussi de contrôler assez aisément la réalisation des projets en effectuant des pointages réguliers en cours d'exécution des projets, à la condition que les données soient compatibles ; on pourrait même envisager la création d'un cadre d'évolution général qui donnerait aux contrôleurs un état, à chaque point de contrôle, de l'avancée des projets.

Une petite méthodologie de contrôle peut ainsi être proposée:

- Analyser par subvention :
  - les organismes qui ont accordé la subvention et les conditions d'obtention ;
  - les montants sollicités, les documents demandés et les personnes habilitées à accorder la subvention ;
  - les montants obtenus par rapport aux montants demandés ;
  - la destination de la subvention et l'utilisation réelle ;

On peut disposer de ces informations par croisement des éléments figurant dans les dossiers de demandes, avec ceux figurant dans la comptabilité et des informations contenues dans les procès verbaux de réunion ou d'assemblée, lorsque les assemblées sont tenues et qu'elles font état de ces demandes.

- demander à ce que les dossiers informatisés soient présentés dans un format spécifié, de manière à ce que toutes les demandes puissent être traitées de manière informatique ( donc avec une occupation de personnel limitée) et qu'un certain nombre de tendances, gérées puissent être mises en évidence rapidement. Ainsi, quelques risques, les plus flagrants, seront immédiatement mis en évidence ;
- dans le cas où plusieurs associations par la même personne demandent le même type de subvention, définir le cadre géographique et le cadre personnel. Si cet élément est identifié, descendre d'un niveau dans le projet afin de contrôler si celui-ci n'est pas une simple duplication, en recherchant en particulier, les doublons d'adresses de personnes, ainsi que la répartition du temps de travail affecté aux salariés ou aux membres des associations (temps affectés supérieurs à 24 heures par jour, par exemple).

Le but est d'écarter les « chasseurs de subvention » qui utilisent celles-ci comme des aubaines et passent leur temps à les « rechercher » sans se préoccuper de développer des projets réels. Une utilisation atypique des subventions est souvent rencontrée : postuler à une demande avec un dossier formellement parfait, mais dont le projet ne sera jamais réalisé une fois la subvention obtenue. Le délinquant a souvent comme dessein d'utiliser la subvention pour finir de payer quelques fournisseurs puis de fermer l'association sans risque de dépôt de plainte.

Un autre problème se pose, une fois la subvention accordée : comment peut-on surveiller la réalisation du projet ? Dans les petites associations, le contrôle est relativement simple, eu égard à l'importance des projets. On constate très rapidement la réalisation ou son absence. Il en va tout autrement dans des structures plus larges, où les projets et les réalisations sont multiples. Le suivi des travaux est particulièrement délicat et on se trouve confronté au risque classique de détournement de financement en fonction de la nécessité du moment. Or, il s'agit, jusqu'à plus ample informé, d'argent public qui ne peut, sauf cas exceptionnels, être transféré de cette manière. En fait, on relève plusieurs montages :

- l'une des manipulations consiste à ne pas réaliser totalement le projet et à réaffecter les fonds non utilisés à d'autres projets non agréés ou à des frais de gestion ;
- une autre méthode consiste à transférer des fonds vers d'autres structures qui ne sont pas habilitées à réaliser ce type de prestation ou qui en réalisent d'autres sans aucun lien avec la subvention.

### EXEMPLE :

Dans certaines écoles privées, il a été mis au point une méthode de détournement moralement répréhensible, structurée autour d'un montage de sociétés civiles immobilières. Il est créé une association (sans but lucratif) chargé de dispenser l'éducation. Pendant ce temps, le directeur de l'école a créé plusieurs SCI qui mettent à disposition, contre paiement de loyers, les infrastructures nécessaires à l'objet. Ainsi, ce montage permet au directeur de se constituer un patrimoine personnel en facturant l'association .

Jusqu'ici, il n'y a pas de véritable problème. Cependant, la multiplication des achats immobiliers génère une augmentation sensible du montant des loyers et donc un prélèvement sans cesse croissant sur la subvention au profit des SCI.

En effet, les produits de l'association sont constitués par les subventions et les sommes demandées aux élèves au titre de la formule éducative. Les frais d'internat, de cantine, de sorties et autres, (dont les montants sont très élevés et sur lesquels est prise une marge exceptionnelle) sont facturés par d'autres associations non subventionnées.

Le nombre d'élèves restant sensiblement le même, c'est sur les subventions que sont prélevées les augmentations de loyer.

## 2.5. Les recettes "commerciales" des associations.<sup>20</sup>

Il n'est pas rare que les associations réalisent quelques recettes du fait de la cession de produits qu'elles commercialisent. Cette activité doit être prévue par les statuts qui en mentionnent le caractère habituel. Elle peut être principale ou secondaire. Le caractère para-commercial de l'activité est présumé lorsque trois conditions sont réunies :

- elle s'adresse sous certaines conditions à des tiers non membres de l'association, dans le but de réaliser un profit ou de rentabiliser la prestation offerte aux membres de l'association ;
- elle concurrence directement des activités commerciales similaires ;
- elle réalise un chiffre d'affaires que l'on ne peut pas considérer comme marginal.

En fait, une association peut exercer une activité commerciale à titre habituel, mais il ne faut pas qu'elle présente un caractère spéculatif répété au point de primer l'objet social (Cass. com. du 12 février 1985 n° de pourvoi 83-10864, 83-11286 – bulletin 1985 IV n° 59, p. 50). Ces recettes peuvent provenir de ventes classiques ou de tout autre mode de cession. On peut rencontrer plusieurs possibilités : les produits sont achetés par les membres (c'est parfois le cas de certaines sectes) ou sont cédés de manière classique, c'est dans ce cas que se pose un problème de concurrence .

---

<sup>20</sup> Trois instructions du ministère de l'économie et des finances et de l'industrie, traitent de la problématique du caractère commercial des associations :

l'instruction n°170 du 15 septembre 1998 ;

l'instruction n°201 du 30 octobre 2000 ;

l'instruction n° 46 du 23 février 2001.

Ce qui doit être retenu est la nécessité pour les associations qui disposent de la double activité de disposer d'une comptabilité dédiée, c'est à dire qui différencie les activités associatives des activités commerciales.

De plus, lorsque les recettes commerciales excèdent un certain montant, l'exonération en matière de TVA peut être remise en cause.

### *2.5.1. La vente aux membres des associations*<sup>21</sup>

Elle est réservée à des organismes associatifs élaborés qui utilisent leurs membres comme des commerciaux, comme une puissance de vente. L'originalité du montage tient au fait que l'association tire ses ressources des membres qui achètent le produit. Le membre de l'association peut vendre ou offrir le produit, c'est son choix et cela ne présente plus aucun intérêt pour le dirigeant de l'association, car il a déjà encaissé le produit de la vente. Ce montage peut concerner certaines associations sectaires<sup>22</sup>, mais on a identifié le même montage avec des pseudo associations de réinsertion, dont on ne sait pas si elles existent vraiment. Cela peut concerner la distribution de livres, de documents affichettes, de dépliants dispensateurs d'une doctrine. Cela peut affecter la vente de colifichets ou de pâtisseries.

Le même montage est utilisé pour les ventes pyramidales. Le mécanisme est alors structuré de la manière suivante :

- existence d'une maison d'édition liée aux dirigeants de l'association ; elle est en général située à l'étranger ce qui permet de majorer le prix de transfert du produit sans risque ;
- ces sociétés commerciales éditent et distribuent la documentation nécessaire. Elles disposent d'une documentation importante, certains « gourous » étant souvent de grands "écrivains" ..., quantitativement s'entend ;
- existence d'un circuit interne de distribution ; il peut exister des quotas de vente fixés. Ces ventes contribuent à diffuser la doctrine parmi les initiés et à enrichir les comptes de l'organisation sans aucun souci de gérer les invendus, car il n'y en a pas pour le cédant.

En ce qui concerne la vente de produits aux membres, un problème se pose au niveau du risque de taxation encouru par l'association. En effet, cette dernière se comporte comme une entreprise commerciale et devrait supporter la même taxe que les autres structures de même nature. Or, l'association taxée présente le plus souvent des mémoires en défense dans lesquelles elle prétend que ces gains sont en réalité des dons qui ont changé de support.

Les produits peuvent être constitués par des prestations autres :

- l'existence de séminaires de formation obligatoires, une succession de stages imposée aux postulants, un pointage hiérarchique des participations, permet d'assurer un chiffre d'affaires constant ; les participants payent la documentation, le droit d' "entrée" afférent à chacune des opérations ;
- de plus, chaque fois que leur "maître de conscience" en ressent le besoin impérieux, les membres sont tenus de se ressourcer ;
- il y a gros à parier que les membres, dont la déclaration de patrimoine fait apparaître un montant élevé, sont susceptibles d'un régime spécial ... pour leur plus grand bien être spirituel s'entend.

---

<sup>21</sup> En principe, cette vente n'est pas taxable.

<sup>22</sup> Voir sur ce point le rapport du SCPC pour l'année 1997.



L'absence de contrôle permet aussi d'organiser des escroqueries au détriment de l'association.

**EXEMPLE :**

Dans une association liée à un service local administratif et dédiée à l'apprentissage de la plongée, l'organisateur, entraîneur et créateur de la structure, avait imaginé le stratagème suivant.

Il faisait passer des diplômes de plongée une fois tous les mois environ, ces diplômes étaient payés 300 € chacun.

Les diplômes étaient payés par chèque par les impétrants et il leur était demandé de ne pas mettre l'ordre, l'association disposant de tampons adéquats.

L'organisateur récupérait les chèques et les apportait à un courtier d'assurances qui les encaissait sur son compte professionnel et les virait sur un compte au porteur qui peut être soldé en espèces. Ainsi, il n'existait aucune trace, dans les comptes personnels du bénéficiaire, d'un quelconque encaissement.

Cette manière de blanchir serait très largement utilisée.

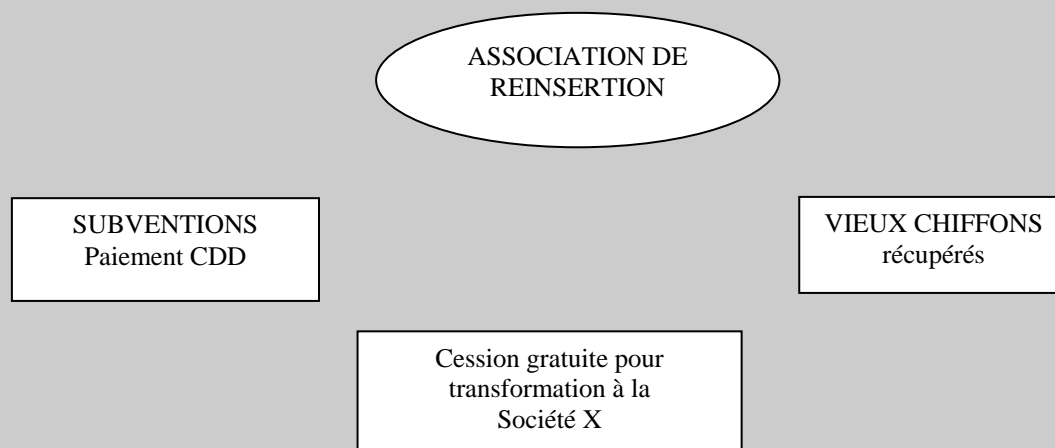
*2.5.2. Les ventes directes aux clients*

Là encore, les ventes peuvent être diverses et, dans leur grande majorité, les associations n'en font pas un usage détestable, mais il existe quelques cas qui démontrent que l'inventivité n'est pas un vain mot en matière de fraudes. Ainsi, lorsque les flux financiers sont suffisants, les montages peuvent être organisés en utilisant des structures écrans.

**EXEMPLE :**

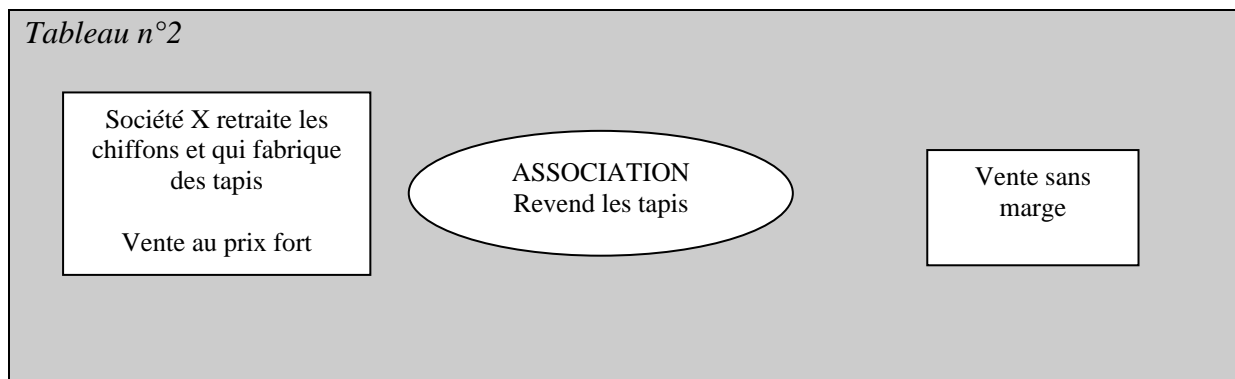
L'un des « spécialistes » de la réinsertion, récupérait par le biais des membres de son association des chiffons en grande quantité, il les faisait traiter dans un pays étranger, le conditionnement et le transport étant mis à la charge de l'association, ce qui est acceptable. Les défraiements payés en liquide étaient versés aux salariés, ce qui est encore logique.

*Tableau n° 1*



Ce qui l'était moins, c'est que l'entreprise qui traitait les chiffons et qui en faisait des tapis « locaux », appartenait au dirigeant de l'association, qui les revendait à l'association très cher, cette dernière les cédant sans marge. En fait, toutes les charges étaient supportées par l'association, via les subventions, les produits étaient « logés » à l'étranger pour le plus grand bénéfice du dirigeant.

Tableau n°2



### 2.5.3. Les produits de nature financière.

On peut rencontrer plusieurs types de produits de nature financière. Parmi eux, on trouve, notamment, des revenus mobiliers et des plus-values de revenus immobiliers forestiers ou agricoles. Nous y avons inclus les emprunts car, bien que devant être remboursés, ils constituent un apport indéniable de trésorerie et constituent une variable des ratios.

- Les emprunts

L'analyse des emprunts dans un groupe associatif présente, pour le contrôle, plusieurs intérêts. D'abord, bien que représentatifs d'un passif pour l'association, ils se matérialisent par un apport de trésorerie. Ce fait, mécanique, peut servir à structurer un montage. En outre, il peut arriver que des emprunts soient utilisés (il s'agit plutôt de l'apport de trésorerie) comme un élément pour améliorer le ratio de contrôle. Dans ce cas, il n'est pas fait état, temporairement, du caractère d'emprunt de cet apport de trésorerie.

De nombreuses associations empruntent auprès d'organismes non bancaires, tels que d'autres associations souvent liées, ou encore auprès de particuliers. Dans ce cas, en France notamment, les procédures doivent être respectées (il s'agit de la déclaration de contrat de prêt) car, si cela n'était pas fait, les sommes concernées seraient réintégrées dans les recettes ou considérées comme des libéralités taxables. En général, on manipule ce poste soit pour blanchir des fonds, soit pour détourner des fonds (faux emprunts pour justifier des remboursements), soit pour équilibrer la trésorerie.

- Les revenus mobiliers et les plus values <sup>23</sup>

Les revenus mobiliers constituent l'une des sources de produits des associations. Il existe un certain nombre de placements bien adaptés aux besoins associatifs, les SICAV associatives en sont un exemple, l'exonération de certains autres placements pouvant être un critère de choix du placement. On relèvera entre autres, la présence des produits suivants :

<sup>23</sup> Lorsqu'un fonds de roulement important est constitué, l'administration française peut être amenée à réexaminer le montant des subventions pour voir si elles sont utilisées à la constitution de ce fonds de roulement. Par ailleurs, l'instruction fiscale de 1998 stipule qu'« il est légitime qu'un organisme non lucratif dégage, dans le cadre de son activité, des excédents, reflet d'une gestion saine et prudente. Cependant l'organisme ne doit pas les accumuler dans le but de les placer. Les excédents réalisés, voire temporairement accumulés, doivent être destinés à faire face à des besoins ultérieurs ou à des projets entrant dans le champ de son objet non lucratif ».

- les SICAV de trésorerie ;
- les bons du Trésor et les portages liés ;
- les fonds communs de placement ;
- un certain type d'obligation (précomptes) ;
- les bons de caisse.

Trois types de problèmes, parmi les plus fréquents, peuvent être relevés :

- le premier affecte les subventions. Lorsque la structure associative obtient des subventions et qu'elle constitue un fonds de roulement important qui est le résultat direct de l'utilisation partielle des subventions dans l'activité non lucrative, on peut se demander s'il est cohérent de poursuivre le versement de subventions qui ne sont pas directement affectées au but précisé dans l'objet social ;
- le deuxième concerne un risque de fraude connu : les sommes, importantes, sont placées auprès d'organismes peu scrupuleux, qui servent à l'association un intérêt médiocre, la différence avec les taux habituels étant "compensée" par des prêts personnels octroyés au groupe dirigeant, pratiquement sans intérêt ou avec un taux d'intérêt très faible ;

#### **EXEMPLE :**

Voici quelques années, la tendance était de réaliser des placements quelque peu « originaux », qui faisaient appel à des courtiers et autres intermédiaires situés dans des paradis fiscaux ou quasi paradis fiscaux. L'espérance de gains était forte, le risque de détournement au moins aussi fort. Il s'est alors trouvé un certain nombre de directeurs financiers qui ont tenté l'aventure avec les fonds associatifs. Parmi eux, plusieurs ont fait l'objet d'escroqueries retentissantes : il s'agissait alors de détournements de fonds purs et simples, ou de pertes financières considérables, dues à une carence dans la connaissance des mécanismes ou à des positions trop risquées. Dans ces cas, il convient de rechercher s'il existe une collusion possible entre l'opérateur ou le dirigeant de l'association (lorsqu'il cumule ces fonctions) et l'organisme de financement judicieusement installé.

- le troisième affecte le type de placement : s'il est à risque, il sera considéré comme un revenu spéculatif et taxé à l'impôt sur les sociétés suivant le droit commun. Cette taxation n'est rien face au risque de perte dans des opérations spéculatives et aux détournements possibles ou dans des montages faisant intervenir des produits dérivés.
- Les instruments de couverture

L'utilisation des instruments de couverture (pour les très gros budgets) présente quelques risques mécaniques qu'il est nécessaire de connaître, surtout si l'utilisateur n'est pas un professionnel. Celui qui apparaît le plus risqué est de se trouver en position de vendeur d'un « *call* » (options d'achat) ou le vendeur d'un « *put* » (options de vente), lorsque certaines conditions se réalisent. C'est le jeu classique des opérations de couverture, mais qui est effectué avec des fonds qui présentent des caractéristiques spéciales.

### EXEMPLE :

Stratégie à risque sur une option européenne d'une valeur X à une date donnée dont le prix d'exercice est de 1000 € et la prime de 25 €

- le vendeur d'un « *call* » anticipe la baisse modérée d'une valeur. Il touche la prime et espère qu'à l'échéance l'option ne sera pas exercée par l'acheteur. Si son gain est fixe en cas de non exercice de l'option d'achat (limité à 25 €), la perte peut être illimitée car il est forcé de vendre à 1000 € la valeur, même si elle a multiplié par 10 ou 100 sa valeur au comptant.
- le vendeur d'un « *put* » anticipe la hausse modérée d'une valeur. Il perçoit la prime de 25 € et espère qu'à l'échéance, l'acheteur n'exercera pas l'option.

Son gain maximal est de 25 € mais il est obligé d'acheter à 1000 € même si la valeur ne vaut plus rien.

- Revenus immobiliers

Le monde associatif présente un patrimoine immobilier souvent très important. Même si certaines associations sont tributaires des collectivités pour une mise à disposition de locaux permettant d'accueillir leur activité, la majorité des grandes associations sont propriétaires de biens immobiliers. Ces biens proviennent d'achats par l'association elle-même, mais aussi de donations faites à l'association. En fait, d'après l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, les associations ne peuvent pas acquérir des immeubles qui ne sont pas nécessaires à leur administration et à la réalisation de leur objet. Elle ne doivent donc pas posséder d'immeubles de rapport. De telles acquisitions peuvent être frappées de nullité d'ordre public (Cour d'Appel de Paris 27 septembre 1973 – Gazette du palais, jurisprudence p. 944, conclusions FRANCK).

Les problèmes rencontrés concernent tous les immeubles possédés par l'association, puis donnés en location. Tous les cas de figure sont possibles, car les associations peuvent louer à d'autres associations, à des organismes à but lucratif ou non, à des personnes physiques, ou encore à des dirigeants de ces mêmes associations.

Les contrôles de base sont les suivants :

- existence d'un bail en bonne et due forme ;
- inventaire des locaux achetés directement ou indirectement ;
- suivi des réparations et de la maintenance ;
- suivi des ventes pour se couvrir sur le risque de détournement. Les achats de biens immobiliers et reventes à des tiers (proches de l'association) à des prix défiant toute concurrence sont multiples et les différents scandales récents touchant le monde associatif présentent tous cette constante.

### **EXEMPLE :**

Une loi du 9 août 1953 impose aux employeurs de consacrer 1% de leur masse salariale au logement des salariés. Une liste importante d'associations agréées baptisées CIL (Comités interprofessionnels du logement) ont été créées à cette fin. L'une d'elles a été mise en cause pour des malversations. En effet, les dirigeants utilisaient les fonds de l'association pour financer l'achat, sous couvert de sociétés civiles immobilières, leur appartenant en propre. Pour faciliter leur entreprise, ils n'avaient pas hésité à vendre à un prix très bas un appartement au président d'un organisme chargé du contrôle des CIL.

Ne se limitant pas, ils avaient même mis en place une association parallèle chargée de collecter le 1%, alors qu'elle n'avait pas le statut de CIL. Enfin, l'association réalisait des opérations immobilières sur des terrains passant de main en main (doublant parfois de valeur en 24 heures) sous le couvert de logement social.

Nous analyserons ultérieurement les risques de détournement dans la gestion des loyers.

### **EXEMPLE :**

Une association ayant pour objet social la formation professionnelle, bénéficie de diverses subventions de l'État et d'un organisme paritaire...qui peuvent atteindre la dizaine de millions de francs pour une structure somme toute moyenne. Ces subventions sont la contrepartie des dépenses engagées qui doivent correspondre à des dépenses de formation professionnelle que l'association doit justifier auprès de l'administration compétente en déposant des bilans pédagogiques et des bilans financiers. La procédure est déclarative, ce qui veut dire que les sommes en cause seront versées avant tout contrôle, et qu'il existe un risque non négligeable de majoration par :

- des provisions pour investissements de fonds de roulement très importants, alors même que l'association dégage des bénéfices chaque année, ce qui rend les subventions peu justifiées ;
- des amortissements majorés (amortissement systématique à hauteur de 100 % des acquisitions annuelles). Il sera opportun de rechercher si dans ces charges, il n'est pas fait état de dépenses engagées pour une structure associative étrangère à l'objet de l'association, dès l'instant où l'association en cause occupait un bureau dans les locaux.

La présentation de dépenses importantes permet de revendiquer une activité de formation professionnelle développée artificiellement qui permet de bénéficier de subventions à hauteur de ces prétendues dépenses.

L'attribution «indue» des subventions aurait permis :

- d'acquérir un portefeuille de valeurs mobilières important ;
- d'attribuer des rémunérations conséquentes à diverses personnes : un régisseur général, un directeur de formation, un régisseur fondateur de l'association ;
- d'acquérir par le biais de SCI un patrimoine immobilier excédant la dizaine de millions de francs dont les membres de l'association deviennent de fait propriétaires (par cession de parts) et qui leur permet ainsi de bénéficier de revenus fonciers.

#### *2.5.4. Revenus agricoles*

Dans de nombreuses associations, dont l'objet est de pratiquer des soins (par exemple à des personnes dépendantes de la drogue), l'activité agricole est l'une des facettes de la fraude. Dans ce cas, il conviendrait de réintégrer les revenus de cette nature dans les recettes globales, pour éviter l'attribution de subventions d'autant plus injustifiées que ces associations sont en réalité des sectes. Par ailleurs, comme les "travailleurs" ne sont souvent pas beaucoup payés, la marge de ce type d'opération peut être élevée. Les fonds recueillis peuvent n'être pas perdus pour tout le monde...

#### 2.5.5. *Le problème du mécénat*

Certains problèmes peuvent se poser avec le mécénat des entreprises. En effet, certaines associations bénéficient de ressources au titre du mécénat. Les sociétés qui pratiquent ce type de parrainage peuvent faire l'objet d'escroqueries si elles n'ont pas structuré une méthodologie de contrôle, ou si elles n'ont pas mis en place un système de clause de contrôle dans la structure en cause.

##### **EXEMPLE :**

Une entreprise désirait engager une action importante de lobbying. Elle a, à cette fin, créé une structure associative avec un lobbyiste reconnu et a engagé la somme de 2,5 millions d'euros. Par malchance, elle a fait confiance au lobbyiste connu et n'a effectué qu'un contrôle lâche des travaux effectués.

Au bout d'une année, ne constatant aucun retour et étonnée par un appel de fonds complémentaire, elle a fait réaliser une analyse de la situation. Le lobbyiste avait un entregent considérable et avait fait contractuellement affaire avec une dizaine d'entreprises amies qui avaient « pompé » les fonds engagés.

L'entreprise escroquée eut beaucoup de peine à engager une action en paiement, car les contrats avaient été tous rédigés de telle manière qu'aucun recours n'était possible.

#### 2.5.6. *Les compensations charges/produits*

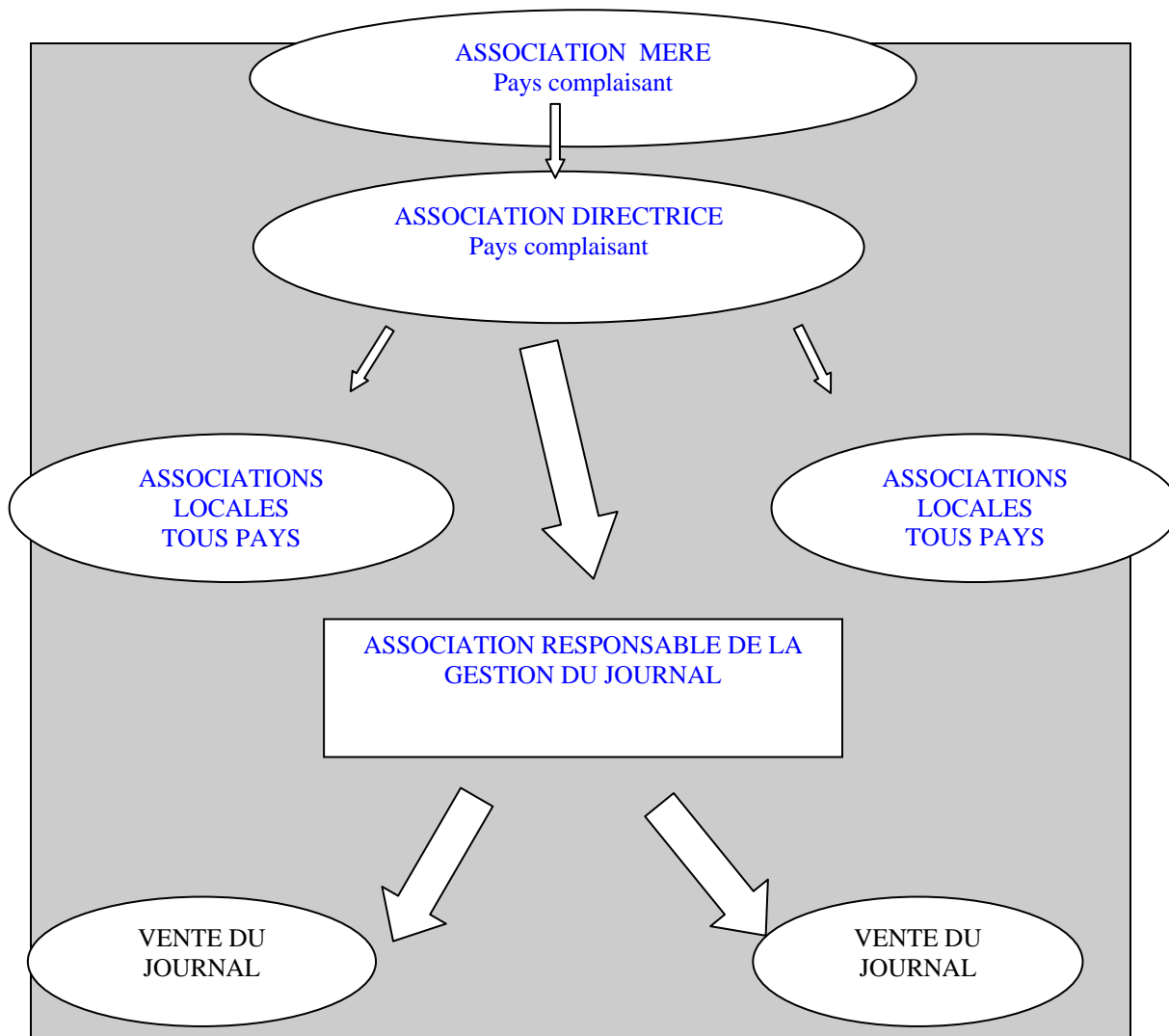
Il est essentiel de connaître l'existence de traitements par compensations dans quelque domaine que ce soit, puisque c'est un procédé qui ne doit pas être pratiqué en comptabilité. Cette technique sera développée ci dessous dans le paragraphe 3.1.1.1.

L'un des exemples les plus intéressants que nous avons identifié permet de réaliser une analyse horizontale des dérives pouvant survenir.

##### **EXEMPLE :**

Une association œuvrant dans les soins et la réinsertion des personnes dépendantes de la drogue présentait l'organisation suivante :

le dirigeant de l'association, était basé dans un pays complaisant, il était propriétaire du nom et des autres associations disséminées dans divers autres pays. Il avait structuré en France plusieurs autres associations qui géraient les centres de gestion où étaient localisées les personnes soignées et une association dédiée au journal du groupe qui était vendu par ces mêmes personnes dans chacun des pays concernés.



### EXEMPLE :

Le déroulé des fraudes s'effectue de la manière suivante:

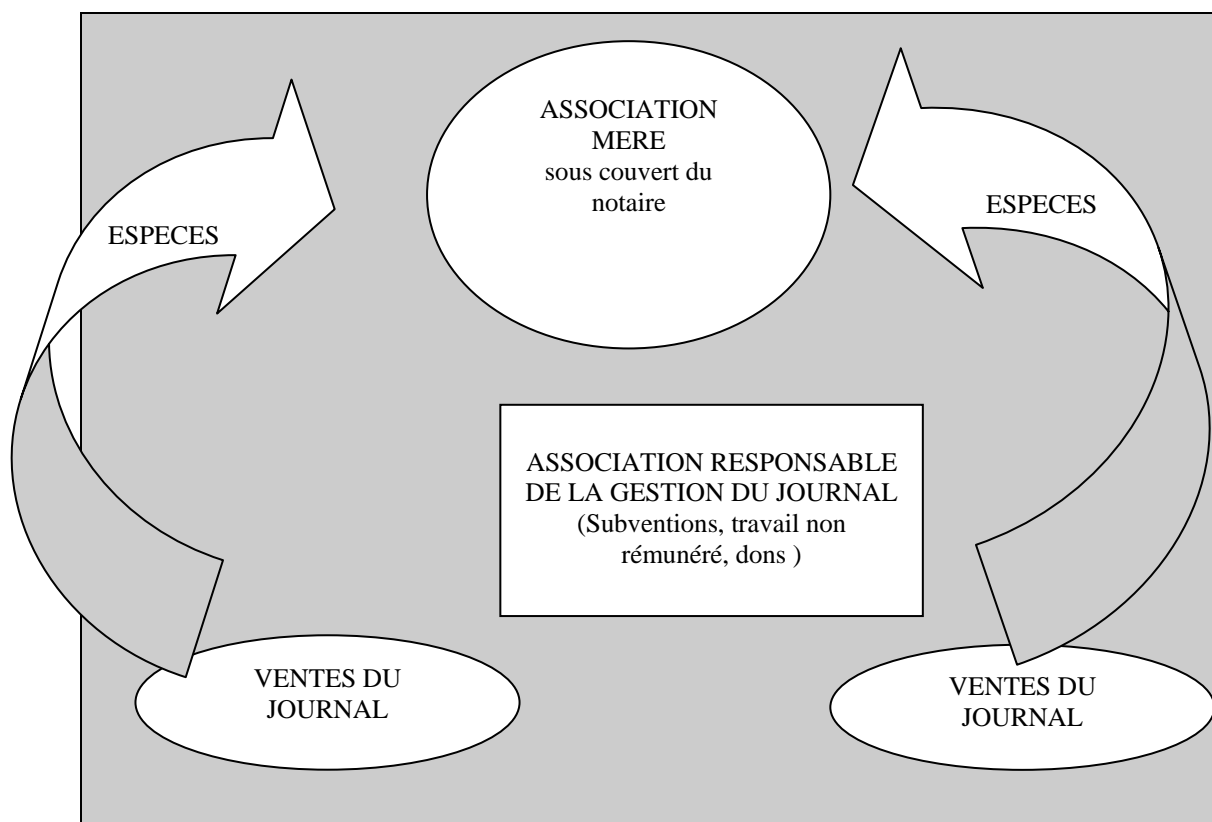
Au travers de l'association centrale et des associations locales, les subventions nationales, régionales et départementales sont récupérées et permettent de gérer et de financer au jour le jour la vie des structures. Tous les surplus, très importants, remontent en espèces vers le pays complaisant.

Les associations disposent également de financements autres, tels que les revenus tirés des travaux effectués par les personnes dépendantes et par les versements des familles qui avaient lieu dans le pays complaisant.

Les revenus, importants, tirés de la vente du journal et des livres dans les divers pays étaient purement et simplement rapatriés vers l'association mère. Il s'agissait, en effet, de revenus en espèces qui étaient transportés par des personnes de confiance chez un notaire, ce dernier se chargeant de distribuer les prébendes aux diverses familles du dirigeant.

Les circuits utilisés pour faire fructifier les fonds passaient par des banques situées dans des paradis fiscaux et par des pays d'Amérique du Sud.

Comme on peut le voir, dans ce système toutes les pratiques frauduleuses sont utilisées : le détournement des subventions, la remontée des fonds familiaux et des espèces, le tout vers un paradis fiscal pour le plus grand bien de la famille du dirigeant.



### 3. RISQUES DANS LA GESTION DE L'ASSOCIATION : LES CHARGES.

Les objectifs du contrôle doivent permettre de s'assurer que les normes les plus classiques admises pour la comptabilisation des charges sont respectées et que ces charges sont engagées dans le cadre du but poursuivi par l'association. Ces normes sont en général les suivantes :

- les dépenses sont affectées, validées et détaillées ;
- elles sont appuyées par des documents justificatifs et probants.

L'analyse risque dans ce secteur si particulier se traduit le plus souvent, par un conflit d'intérêt ou l'appropriation directe ou indirecte des fonds de l'association qui, dans la plupart des cas, peut être qualifiée d'abus de confiance. Cette analyse, par grands types de dépenses, sera structurée de la manière suivante : dans un premier temps, nous exposerons les processus d'organisation des montages puis leur application dans chacun des types de charges concernées et, enfin, nous développerons un plan simplifié de contrôle.

#### 3.1. Organisation des montages.

Les montages les plus fréquemment mis en place présentent des caractéristiques diverses, mais sont le plus souvent très proches de ceux identifiés dans le cadre de la gestion des entreprises classiques. C'est assez logique, puisqu'une association qui réussit se comporte le plus souvent comme une entreprise, tant et si bien que les textes élaborés autorisent des analyses très approfondies et mettent en place une réglementation assez précise pour éviter la concurrence déloyale. Les montages les plus recherchés pour analyse sont assez divers :



gestion par les espèces, versement des honoraires à des proches, risque de surfacturation..., ce que nous pourrions appeler les « jeux de société ».

### *3.1.1. Gestion des charges par les espèces*

La gestion des charges par les espèces fait naître deux types de risques importants. Le premier, relativement connu, c'est le détournement direct, dont la simplicité ne mérite aucun développement particulier. Le deuxième est celui de la compensation directe, qui implique l'utilisation d'indicateurs de risques.

#### *3.1.1.1 le risque de compensation directe*

En opposition aux principes comptables les plus classiques, certaines charges sont payées directement en espèces. C'est d'autant plus compréhensible que, pour une association qui reçoit beaucoup de dons, disposer d'espèces ne pose pas de problème. L'opération qui consiste à entrer ces espèces en comptabilité et à émettre des chèques qui seront retransformés ultérieurement en espèces par les utilisateurs apparaît comme une perte de temps.

La cause du risque est relativement simple à concevoir et c'est l'urgence qui l'explique. Dans certaines situations, les associations d'entraide ou de prévention de la pauvreté doivent traiter les problèmes de manière immédiate et avec des bénéficiaires qui ne disposent pas de chéquier ou de carte bancaire. Ainsi, dans la gestion de ces problèmes les membres de l'association sont amenés à donner aux bénéficiaires des tickets de transport, de la menue monnaie, la valeur de quelques petits repas dont, le prix est avancé, des tickets-restaurant, quelques produits pharmaceutiques, quelques vêtements<sup>24</sup>. Dans chacun de ces cas, la valeur unitaire des avances ou des dons est particulièrement faible mais leur montant global peut être extrêmement important, d'où l'existence d'un risque fort du fait de la masse financière concernée. Encore une fois, quand on gère l'urgence on peut admettre que quelques libertés soient prises avec une comptabilité. Cependant il faut se protéger lorsque l'exceptionnel devient habitude et que l'admis devient dérive. A partir d'un certain seuil, on peut penser que les détournements ne sont pas loin.

Cette nécessité pousse à la compensation directe, qu'il est particulièrement malaisé de mettre en évidence après coup, puisqu'on ne dispose plus que de justificatifs partiels, lorsqu'ils existent encore. Or, la compensation des recettes et des charges (en l'espèce des dons reçus et des dons attribués), ne respecte pas un principe comptable de base qui exige que toute compensation est prohibée. Cette exigence est due au fait qu'au cours d'une compensation, seuls les soldes apparaissent, ce qui exclut de fait la possibilité d'analyser la justification détaillée de chacune des parties de l'opération. Ainsi, les espèces perçues au titre de dons ou de quêtes peuvent n'être pas comptabilisées comme des produits, car elles sont destinées à compenser des débours déjà effectués par les personnes concernées à partir de leur propre trésorerie personnelle et/ou seront utilisées comme « matelas » pour des dépenses à venir à court terme.

Le problème réside dans le fait que, dans un cas de figure de ce genre, personne ne sait plus quelles étaient les recettes réelles pas plus que l'on ne connaît la réalité des dépenses, puisqu'il n'existe plus de contrepartie. Il y a donc là, outre l'hérésie purement comptable, un risque de détournement non négligeable. Il peut aussi ne plus être question

---

<sup>24</sup> Souvent les vêtements proviennent de dons faits à l'association alors que les sous-vêtements sont achetés par elle.

d'entrées d'espèces, mais de sorties en paiement de charges, c'est à dire que l'on connaît l'origine des fonds (la trésorerie de l'association), mais qu'on perd leur trace. Lorsque la gestion des achats est effectuée de cette manière, le risque maximal réside dans le fait qu'il n'existe, en général, pas de formalisation des procédures comptables permettant le suivi des dépenses. En fait, l'analyse est inversée, les charges sont calculées à partir des retraits bancaires sur les comptes de l'association, les montants pouvant, dans certains cas être considérables. Dans ce type de situation, les pièces justificatives, en général, ne remplissent pas leur rôle<sup>25</sup> et ne garantissent pas la destination finale de la dépense. Les directeurs peuvent conserver des espèces chez eux ou dans leurs comptes personnels (distribution de tickets dits « bénévoles »).

On peut également identifier dans la masse des opérations comptables des mouvements qui suivent un schéma identique : impayés et remises gracieuses non justifiés, frais de siège compensés, affectations arbitraires... Ces écritures de régularisation peuvent être la traduction du détournement des espèces qui auraient dû permettre de solder les écritures.

Mais les risques sont également ailleurs : lorsqu'on se trouve dans un domaine qui gère des personnes en détresse difficilement identifiables, des aigrefins peuvent aisément profiter d'une méthodologie et d'un contrôle approximatif pour abuser l'institution. En outre, dans les organismes qui pratiquent la chasse aux subventions, on peut être tenté d'accroître, de manière fictive, le nombre de personnes secourues, ce qui augmente mécaniquement le montant de la subvention et, par la même, les possibilités de sorties d'espèces qui peuvent être partagées entre les gestionnaires locaux. Il y a donc un gain double, qui est mécanique lui aussi, puisqu'on ne peut pas fonctionner sans équilibrer les données : le risque d'être découvert serait alors trop important.

### ***3.1.1.2. Les indicateurs de risques***

Différents indicateurs peuvent être utilisés pour identifier les situations à risque pour l'association :

- dans la comptabilité, les pièces justificatives ne justifient rien et ne garantissent pas la destination finale de la dépense. On y trouve, par exemple, des tickets de caisse qui servent de justificatifs à un versement en espèces : or, une telle pièce ne peut être que le « début de l'origine » d'une justification ;
- les directeurs conservent des espèces chez eux ou les déposent sur leur compte personnel et cette méthode est la procédure habituelle de gestion ;
- il existe une distribution de tickets dits « bénévoles », car ils concernent des personnes aidant bénévolement ceux qui ont un statut officiel. Dans ce cas, il est absolument nécessaire de disposer d'une liste des bénévoles et de s'assurer qu'ils ont effectivement reçu les tickets correspondants ;
- des impayés et des remises gracieuses ne sont pas justifiées ;

---

<sup>25</sup> Pour un spécialiste de la recherche des fraudes, ce serait aussi un indice fort de montage que de ne constater que la présence d'une documentation parfaite.

- l'affectation des frais de siège<sup>26</sup>, payés en espèces d'une association à une autre, est arbitraire.

Les risques seront réels si les responsables ne connaissent pas le budget, s'il n'existe pas de consigne particulière pour gérer les situations évoquées ci-dessus et si le traitement des flux financiers s'effectue « au fil de l'eau ».

Il existe aussi parfois des risques pour les personnes travaillant bénévolement au sein des associations, car l'administration fiscale peut être amenée à taxer les sommes perçues en les considérant comme des suppléments de salaires et non comme le simple remboursement des dépenses engagées dans le cadre de leur activité. On rappelle qu'un collaborateur bénévole qui apporte son concours à une association doit se trouver dans la situation suivante :

- il ne doit pas percevoir de rémunération, sinon il devient salarié ;
- s'il exerce une autre activité salariée, il convient de délimiter de manière précise les deux types d'activités, pour éviter les dérives possibles ;
- il doit être remboursé des sommes qu'il engage pour le compte de l'association, mais de manière précise et réelle (cela ne doit pas cacher un salaire non déclaré) ;
- l'association doit, en principe, avoir cotisé au titre des accidents du travail pour son compte.

Dans tous les cas, les situations des personnes salariées par ailleurs doivent être analysées, notamment, celles des fonctionnaires en disponibilité ou mis à disposition, des formateurs occasionnels et des sportifs.

### *3.1.2. Honoraires ou prestations immatérielles payées à des proches.*

Il s'agit ici de conforter son pouvoir dans une association en faisant intervenir des « consultants » qui préconisent, à la suite de leur « étude », des aménagements de gestion favorables au dirigeant. Les « écrans » servant de « *pompe à phynances* » peuvent être des organisations tierces ou des organismes tenus par des proches ou la famille du dirigeant. Cette pratique n'est pas spécifique aux associations. Elle est courante dans tous les secteurs d'activité économique dès que le contrôle interne faiblit. Elle donne souvent lieu à un retour sur prestation ou à une rémunération indirecte.

#### **3.1.2.1 Le risque**

Le risque est relativement évident, et peut être qualifié de la manière suivante : faire payer, par l'association des prestations sans cause ou surévaluées, alors qu'elles n'ont d'intérêt direct ou indirect que pour le dirigeant. Pourquoi utilise-t-on principalement les honoraires et les études ? Parce qu'elles sont délicates à évaluer, parce que la législation sur les marchés publics peut ne pas s'appliquer et que la mise en place d'un système d'appel d'offres privé sécurisé n'est pas encore généralisée dans l'ensemble de la profession.

Il est possible d'utiliser ce type de prestation pour parvenir à des objectifs divers :

- Traiter un problème de remise en cause du dirigeant ou de son groupe.

<sup>26</sup> Les frais de siège social sont les frais engagés par le siège pour les filiales, ces derniers leur étant facturés. L'évaluation est en général effectuée de manière forfaitaire.

**EXEMPLE :**

Utilisation d'un cabinet proche pour réorganiser une structure.

Un certain nombre de personnes salariées, travaillant dans des associations locales, tendent à remettre en cause l'utilisation des moyens de l'association mère par le dirigeant. La crise est évidente et il existe un risque fort de mise en minorité lors de l'assemblée générale qui aura lieu dans quelques mois.

Le dirigeant mandate, au nom de l'association, un cabinet de réorganisation que son entreprise personnelle utilise largement par ailleurs, et lui affecte un budget de 15.000 € environ pour réorganiser les structures locales.

Le projet de réorganisation a permis de « restructurer » les sites qui posaient des problèmes de manière à ce que les meneurs soient licenciés et remplacés par des salariés proposés par un cabinet « aux ordres ».

Après cette intervention, l'assemblée générale s'est bien passée et, l'année suivante, les structures centrales ont été réorganisées à l'identique mais sans traiter le problème de fond. Ce n'était pas le sujet !

Cet exemple est relativement parlant : le travail « aux ordres » a permis au cabinet lié l'obtention de prestations complémentaires dans l'entreprise du dirigeant associatif. Mais le cabinet peut aussi être utilisé dans une organisation en réseau : le dirigeant utilise l'un des membres du réseau pour lui rendre service, contre rémunération et à charge de revanche.

- Obtenir des bénéfices directs ou indirects d'une prestation surfacturée ou inutile.

Le principe est relativement simple à concevoir : il s'agit simplement de récupérer, à titre personnel et en espèces sonnantes et trébuchantes, le supplément de chiffre d'affaires payé par l'association, parfois à l'aide de subventions.

**EXEMPLE :**

Le dirigeant d'une association qui gérât des logements avait mandaté un cabinet de prestataires pour réaliser une étude sur la sécurité dans les locaux. Personne n'a jamais constaté la présence des prestataires sur place. Leur rapport consistait en une compilation d'analyses figurant sur certains sites spécialisés dans la sécurité trouvés sur internet. La contrepartie résidait dans le fait que le cabinet avait embauché le fils du dirigeant associatif.

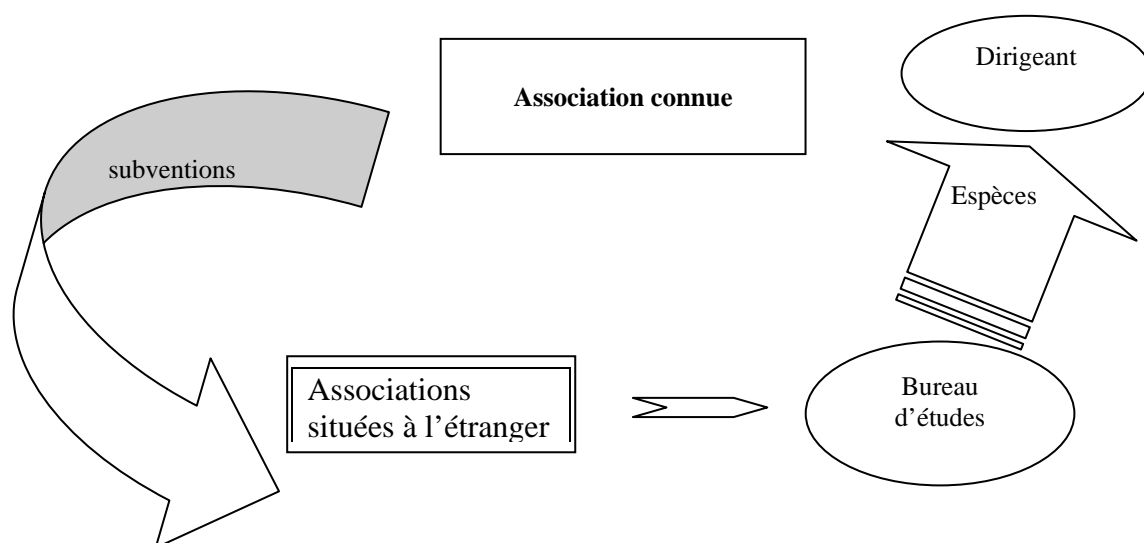
**EXEMPLE :**

Une association a passé un marché relativement important afférent à une étude qui portait sur la « réorganisation de la comptabilité analytique et sa mise en cohérence avec la comptabilité informatisée », alors que l'association n'avait jamais eu de comptabilité analytique et que la seule comptabilité dont elle disposait était un cahier à spirale faisant état des recettes et des dépenses. Cette prestation était formalisée par une simple lettre sans autre précision. Il faut dire que le fournisseur n'était pas, lui non plus, versé dans ce type de service : c'était une micro entreprise de nettoyage !

- Utiliser les facilités de l'international pour formaliser des montages sans risques.

Il y a toujours une augmentation du risque de fraude lorsqu'il est possible de « jouer » avec des structures internationales et certains dirigeants ont généralisé cette pratique. Ainsi,

lorsqu'une structure dispose de sous-structures internationales le circuit peut être, en termes de fraudes, notablement amélioré.



#### EXEMPLE :

Une association, disposait d'un nombre important de prestataires proches du dirigeant autocrate. Elles obtenaient ainsi des marchés à très forte marge sans trop de souci. L'une des sociétés, par l'intermédiaire de son dirigeant, a utilisé l'une de ses filiales hors frontières pour verser des rémunérations au dirigeant de l'association. Ces versements étaient camouflés sous l'habillage d'honoraires versés à l'occasion de la réalisation de pseudo études, par ailleurs non rendues. Toute l'opération se passait à l'étranger, aucun élément concernant cette opération n'existant en France, lieu du contrôle. C'est en analysant la qualité de la prestation et le compte fournisseur que le soupçon est né...

- Utiliser des montages « coquille » pour contrôler sur le flux financier.

Il s'agit de structurer un montage entre les acteurs intervenant dans l'opération, de manière à ce que tous en tirent un bénéfice. Mais ce système dénote aussi une connaissance parfaite des risques liés aux personnes en cause, dans la mesure où celles qui présentent un risque fort sont intégrées à la partie.

#### EXEMPLE :

Une association a externalisé son activité informatique dans une société nouvellement créée. Les contrats sont bien construits et le sous traitant est techniquement en mesure de réaliser sa prestation. Comme les travaux et fichiers externalisés ne font pas partie du « métier » de l'entreprise, cela pouvait lui faire perdre la maîtrise de son activité. En fait, ce risque n'existait pas, la présidente de l'entreprise était l'épouse de l'expert comptable de l'association. En outre, en cas de vente de la société, la plus value restait aussi dans le groupe assurant le contrôleur de l'association.

### 3.1.2.2 Les indicateurs de risques.

Les indicateurs suivants peuvent être utilisés pour prendre conscience des risques :

- absence de mise en concurrence des fournisseurs pour les structures les plus importantes ;
- ce sont toujours les mêmes fournisseurs qui sont choisis ou, du moins, dans les travaux à forte marge ;
- le rapport entre le coût normal d'une structure de même nature et celle-ci est allègrement dépassé (*benchmark*) ;
- les engagements pris avec des fournisseurs (les plus importants cela va de soi) sont conclus par le dirigeant ou le responsable qui lui est subordonné, dans des conditions de laisser-aller dommageables pour l'association: pas d'analyse de l'intérêt du projet, pas d'appel d'offres, pas de soumission du projet au bureau de l'association ou existence d'une autorisation générale et permanente, pas de contrôle du service fait... ;
- dépassement constant des budgets ou absence de budgets évalués ;
- absence de contrôle : le dirigeant « laisse faire » ;
- caractère « messianique » du dirigeant qui mêle, avec succès (!), la communication et la gestion.

### 3.1.2.3 Les secteurs concernés

Les secteurs concernés couvrent l'ensemble du domaine des honoraires et, en particulier, celui des comptables, des conseils et des assureurs. Point n'est besoin de se transporter aux Etats Unis d'Amérique pour constater l'existence de problèmes de nature à affecter les prestations de contrôle.

- Comptables

En ce qui concerne l'activité des comptables et des experts comptables, rappelons d'abord que les associations qui disposent d'une subvention excèdent un certain montant doivent utiliser les services d'un expert comptable. Dans ces cas, celui-ci est le seul rempart contre les risques de dérive : c'est la loi elle même qui lui donne cette qualité. Ainsi, lorsqu'il n'est pas en mesure, par carence ou par volonté délibérée, de jouer son rôle de « garant » de la sincérité des comptes, il peut être, dans certains cas, considéré comme complice de l'auteur du délit. Ces faits peuvent se produire par carence lorsqu'il existe une amitié réelle entre le comptable et l'auteur du délit ou lorsque le prestataire considère de son intérêt de ne pas attirer l'attention sur des montages illégaux.

#### EXEMPLE :

L'expert comptable d'une association relativement importante visait les comptes de la structure sans les analyser. Ainsi, le dirigeant de l'association ne présentait jamais les factures à l'appui des sommes versées par l'association. La contrepartie de ces versements était constituée par l'inscription de travaux (factices) jamais appuyés par des factures. Elles étaient « gardées » par le dirigeant.

L'expert comptable, ami du dirigeant, ne les a jamais demandées, car il lui faisait entièrement confiance et c'est près d'un million d'euros qui ont disparu.

- Conseils

En ce qui concerne les activités de conseil en placements, par exemple, la problématique reste rigoureusement la même. Ami du dirigeant, il peut proposer d'effectuer des placements dans l'intérêt de celui-ci (et non de l'association), faire prendre trop de risques financiers à cette dernière ou encore, être payé à ne rien faire.

**EXEMPLE :**

Le cas est atypique, puisque le conseil en placements était rémunéré à...ne rien conseiller ; c'était le trésorier qui prenait toutes les décisions, fort sages au demeurant. Au final, après la chute de la bourse, les valeurs choisies par le trésorier, en bon père de famille, n'ont été affectées d'aucune moins-value à la différence de tant d'autres portefeuilles.

Ceci montre bien que l'on aurait pu se passer du versement d'honoraires au conseil.

- Assureurs

Dans le domaine de l'assurance, le problème se pose à l'identique. Les associations sont directement concernées, car leurs activités doivent être assurées. Le choix du contrat est subordonné, logiquement, à une analyse préalable du risque, effectué dans chacune des entités concernées. En effet, œuvrant dans des domaines très divers, il n'existe pas de contrat-type d'assurances, mais chacun des cas est un cas d'espèce.

L'analyse peut être la suivante :

- s'agissant de la responsabilité civile, qui peut prétendre à la qualité d'assuré ? L'association, les dirigeants et plus globalement tout individu placé sous sa responsabilité ;
- pourquoi doit-on le faire ? Parce que dans certains cas l'assurance est obligatoire et que dans tous les autres cas, le risque est trop important pour n'être pas couvert ;
- quelle doit être l'étendue de la couverture ? La responsabilité civile pour l'association, ses ayants droit, son trésorier pour son activité propre, ses bénévoles (les sportifs le cas échéant), et certaines manifestations ;
- où va-t-on s'assurer ? Auprès de la compagnie ou du courtier qui offre la meilleure prestation ?

Ce mini-guide de l'assurance, extrêmement sommaire, ne résout pas le risque de conflit d'intérêt qui tient au manque de connaissance du métier par les personnes qui passent ces contrats au nom de l'association, ou à une volonté d'utiliser ce biais pour détourner des fonds.

**EXEMPLE :**

L'un des directeurs d'une association sportive après avoir été à l'origine de la construction d'un « *club house* », a décidé de l'assurer contre les risques de vol, entre autres. Or, la maisonnette construite en bois, a été volée à l'aide d'un camion grue. Le dirigeant a saisi l'assurance pour obtenir le remboursement et il lui a été répondu que les bâtiments en bois n'étaient pas assurés contre le vol et que cet avis figurait en lettres minuscules dans le contrat.

Il s'agit bien ici d'un problème d'incompétence et de carence du dirigeant dans l'analyse et, de surcroît, l'assureur aurait dû appeler son attention sur la nature du bien assuré...

**EXEMPLE :**

Le directeur d'une importante association a conclu avec l'un de ses amis, assureur de son état, des contrats censés la protéger.  
Les primes ont atteint le million et demi d'euros et, pour récompenser le directeur, l'assureur a pris à sa charge (mais, en fait, a fait payer par l'association) toutes les assurances personnelles de ce dernier, quelques actions de chasse et quelques billets bien choisis d'événements sportifs.

C'est une méthode de détournement simple qui est utilisée dans cet exemple, mais d'autres, plus élaborées, peuvent être mises en place. Et même si, à proprement parler, les montages ne sont pas délictueux, ils contribuent à masquer des opérations malhonnêtes. Ceci démontre que certaines associations intègrent un certain nombre d'intérêts qui ne concernent pas seulement la réalisation de leur objet.

**EXEMPLE :**

Une association a mis sur le marché des produits d'assurances particulièrement performants.  
Cependant, le groupe des concepteurs du projet a reçu une rémunération de la part de la compagnie d'assurances auprès de laquelle l'association souscrivait les contrats.  
Les membres de l'association n'étaient pas au courant de cette clause contractuelle, bien que les sommes en cause aient été particulièrement importantes.

Cette procédure n'est pas en soi illégale, le problème est qu'elle choque dans le secteur associatif réputé non lucratif et qu'elle peut être considérée comme un montage délictueux dès l'instant où elle a été établie sans que les organes dirigeants n'en soient avertis. Ce montage est relativement courant dans l'organisation des groupes commerciaux : il est légal tant qu'il n'est pas caché aux actionnaires.

### *3.1.3. Les « jeux de société » et le conflit d'intérêts*

Le principe est fort simple, il consiste pour le directeur ou pour la personne qui conclut le contrat, à négocier un profit personnel en contrepartie de l'obtention du marché. C'est d'autant plus simple que les associations ne sont pas soumises au code des marchés publics<sup>27</sup> et que les procédures internes ne sont souvent guère élaborées.

Il était tentant, et cela a été fait, de créer un certain nombre de sociétés qui interviendront en tant que prestataires. On a vu dans le premier paragraphe (produits) comment on utilisait ces structures pour assurer des majorités, grâce à l'octroi de postes de gérants et de directeurs dans les entreprises créées pour l'occasion. Puisque les structures existent pourquoi ne pas les utiliser pour perfectionner le système ?

Ce type de montage est intéressant sur le plan de l'image. En effet, une association qui a d'excellents résultats financiers peut poser des problèmes : attirer l'attention des contrôleurs sur le plan fiscal...et dégrader son image en faisant la démonstration que son but est lucratif. C'est pourquoi le montage « coquille » est utilisé de manière à ce que cette

---

<sup>27</sup> On note cependant que la législation européenne dispose que les associations qui sont un démembrement d'une collectivité publique sont soumises aux directives européennes sur les marchés publics.



«manne » ne soit pas perdue. Ce sont donc les filiales ou sous-filiales qui vont réaliser les bénéfices.

L'avantage, pour ces filiales, est la possibilité de rémunérer les proches des dirigeants associatifs et même de les intégrer au capital, ce qui permet de réaliser de confortables plus-values. Le risque le plus important, hormis tout ce qui peut avoir des conséquences pénales, est le risque économique, car une diversification mal structurée peut détruire les fonds propres et remettre en cause le cœur de métier de la structure.

### ***3.1.3.1. Types d'organisations entre associations.***

Les types d'organisation entre associations, sont sensiblement identiques à ceux utilisés pour les sociétés commerciales. On peut rencontrer des structures holding, des filiales, des sous filiales, des sociétés liées, des portages divers, etc., tout un enchaînement d'entités, autonomes ou non, qui se superposent ou pas. Tous les cas de figure sont envisageables ! Ceci ne pose pas véritablement de problème si aucune volonté délibérée de fraude n'est présente. Quelques difficultés complémentaires dans la transmission des documents, dans l'organisation du contrôle interne, dans la remontée des fichiers informatisés et au niveau de la remontée des informations vers le management seront simplement identifiées. Pourtant, un risque fort existe, si les gestionnaires ne sont pas des professionnels, c'est de pas être en mesure de « débrouiller » les structures empilées.

Les structures construites sur ce modèle et qui sont dédiées à la fraude sont très efficaces. Nous pouvons en présenter trois, connues depuis longtemps et qui fonctionnent toujours<sup>28</sup>. Il s'agit de deux types de montages entre sociétés, (le montage direct et celui en étoile), et d'un montage intermédiaire dit «en sandwich », dans lequel la structure écran vient s'interposer entre le fournisseur et client.

### ***3.1.3.2 Le risque***

Ces trois types de montage permettent de développer des flux de fausses factures et la transformation de chèques en espèces ou en éléments de train de vie. Le modus operandi est le suivant :

- dans un premier temps, le dirigeant crée ou suscite la création d'une structure, dirigée par des proches à qui il offre la réalisation d'une prestation, dont la nature importe peu, l'essentiel est qu'elle présente un potentiel certain de gains ou de chiffre d'affaires ;
- le chiffre d'affaires est surfacturé de diverses manières ;
- le bénéficiaire en profite à titre personnel.

---

<sup>28</sup> Cf. sur ce point le rapport du SCPC 1999-2000 page 10 et suiv.

**EXEMPLE :**

Une société qui travaillait dans un secteur particulier (la métallurgie), avait comme critère distinctif d'avoir son P-D.G lié avec un président d'association célèbre.

Cette société avait créé un secteur « commande de papier ». Elle était devenue le fournisseur exclusif de l'association, grande communicatrice, qui en faisait un usage immodéré.

L'entreprise commandait le papier et le facturait à l'association. Elle avait donc une activité d'intermédiaire simple, puisque les livraisons étaient directement réalisées par le fournisseur réel.

La marge tirée de cette opération avoisinait les 28%. Le directeur de l'association, en revanche, voyait l'ensemble de ses frais de chasse pris en charge par l'entreprise

La réalisation de cette opération est facilitée par le fait que, s'il n'existe pas de contrôle interne, c'est le directeur qui valide, directement ou indirectement, le service fait et le faux justificatif.

Il existe aussi de nombreux montages affectant la valeur bilantielle des entreprises de manière plus importante que la classique fausse facture, qui reste encore assez primaire. Le montage présente les caractéristiques suivantes :

- comme précédemment, dans un premier temps le dirigeant crée ou suscite la création d'une structure, dirigée par des proches, à qui il offre la réalisation d'une prestation ; sa nature importe peu, l'essentiel étant qu'elle présente un potentiel certain de gains ou de chiffre d'affaires ;
- dans un second temps, une fois que l'activité a généré suffisamment de bénéfices, ou que, en l'absence de contrôle interne, la facturation a été suffisante pour générer des profits non causés, il va être possible de mettre l'entreprise en vente afin d'en tirer des plus-values considérables pour les actionnaires, au nombre desquels se trouvent les dirigeants de l'association ;
- enfin, au final, l'entreprise « tenue en sous main » par les dirigeants de l'association mais qui a changé de tête, peut poursuivre ses prestations ou voguer vers d'autres rives.

**EXEMPLE :**

Les dirigeants créent une société X qui gère l'informatique de l'association et réalise un chiffre d'affaires considérable.

Des proches du directeur sont placés aux commandes de l'entreprise informatique. De cette manière, ils reçoivent un salaire qui s'ajoute à la rémunération perçue pour leurs activités dans l'association.

La société X est vendue, fort cher, à une autre société informatique Y, dont l'association est devenue actionnaire.

Elle a externalisé, puis racheté son département informatique ce qui a généré des plus values conséquentes.

Cette opération en deux temps a aussi permis, après l'externalisation, de donner le savoir faire interne au fournisseur choisi, puis de racheter le tout. On peut ainsi offrir un montant bien plus important que prévu aux bénéficiaires, actionnaires de l'entreprise.

Ce montage n'est toutefois possible que s'il existe des liens entre les contrôleurs des diverses sociétés .

Le même support peut être utilisé pour des opérations de fausse sous-traitance.

**EXEMPLE :**

Des travaux confiés à une société, qui sous traite à une entreprise locale. Le bénéficiaire augmente sa facturation de 10 % par rapport au coût du sous traitant. Des clauses de dédommagement rendent la rupture du contrat quasiment impossible, sauf faute grave. A l'ombre des associations, des dirigeants s'enrichissent en obtenant des contrats immobiliers par le biais de sociétés civiles immobilières qu'ils ont eux même créé.

Bien évidemment ces montages peuvent être déclinés à l'infini et adaptés à tous les besoins. Nous n'en voulons pour exemple que l'importance prise par la sous-traitance dans les groupes associatifs gestionnaires de logements pour étudiants, immigrés ou populations défavorisées. La tendance constatée est l'externalisation de nombreuses activités : recouvrement de loyers, restauration collective, vente de cartes téléphoniques, assurances, pratique sportive, etc. La démarche est assez logique, dans la mesure où le recouvrement, par exemple, constitue un véritable métier avec les travaux de préparation des quittances qui doivent intégrer la rotation des locataires (parfois très rapide), la préparation de la mise en recouvrement (donc un traitement administratif), le recouvrement (qui est financier avec le déplacement sur place et la collecte des chèques ou des espèces) et, enfin, le règlement des contentieux.

Ainsi, pour se libérer de cette activité et des charges salariales qu'elle entraîne certaines associations l'ont sous-traitée à des entreprises spécialisées. Nous verrons par un exemple le risque qui peut découler de cette sous-traitance.

**EXEMPLE :**

Une structure associative, avait externalisé l'activité de gestion immobilière. Le contrat semblait avoir été conclu de la meilleure manière qui soit et avec une prudence notable, puisque la rémunération fixée était de 3% sur l'ensemble des loyers perçus alors que le taux moyen pratiqué est, de 5 à 6%. Le sous-traitant, pour sa part, gérait les frais d'inscription et les dépôts de garantie. Pourtant, après analyse, il est apparu que cette activité continuait à être réalisée effectivement par des salariés de l'association et que toute l'activité prospection et frais d'inscription était effectuée par un autre salarié de l'association, mais dans les locaux du sous traitant. Il semble bien, compte tenu du nombre d'étudiants concernés et du montant des loyers, que l'association ait perdu pratiquement 500 000 € par an au titre du pourcentage sur les loyers et des intérêts que procurent les dépôts de garantie des locataires.

**3.1.3.2 Indicateurs de risques**

Les indicateurs de risques sont extrêmement simples :

- l'absence de budget, dans le cas de dépenses importantes ou significatives, signifie souvent qu'il n'y a ni analyse de gestion, ni évaluation anticipée des coûts et qu'un risque fort de dérapage, ou plutôt d'engagement de dépenses « au fil de l'eau », est plus que probable ;
- lorsqu'un budget existe, il faut rechercher la cohérence avec les dépenses effectives, les dépassements et les domaines les plus « friables ». Bien évidemment, l'existence de dépassements budgétaires systématiques,

exigés ou non par la direction, et qui ne sont pas analysés, mérite un approfondissement ;

- l'appropriation d'une prestation par un seul fournisseur est un indicateur de risque notable lorsque les coûts excèdent de manière systématique les budgets et les évaluations (si elles existent) ;
- le constat d'une augmentation des coûts, pour des prestations inchangées sans justifications concrètes, ou lorsque ce type d'analyse n'est pas effectué ;
- l'absence de tout contrôle ou la concentration des pouvoirs d'engagement et de validation des dépenses par une même personne et ce, directement ou indirectement ;
- l'absence de pointage systématique ou d'analyse des comptes ;
- le constat de dates de clôture différentes chez le fournisseur et chez le client avec quelques difficultés à coordonner les deux et, en particulier, à disposer d'une vision claire de l'avancement des travaux à un moment donné.

#### **3.1.3.4 Les secteurs affectés.**

Les secteurs affectés sont divers. Il peut s'agir de secteurs classiques, tels que l'informatique, la gestion de l'intérim, la gestion des salaires..., ou de secteurs plus spécifiques, tels que les frais de promotion ou de *marketing*. S'agissant de ces derniers, deux types de frais peuvent être concernés, ceux qui affectent les publications d'un journal ou d'un mensuel et ceux de *marketing* et de promotion, dans lesquels on peut inclure les frais de routage.

- Gestion des frais de publication et de promotion.

Il n'est pas rare de constater la présence d'un journal dans une structure associative; c'est même assez logique, puisque le périodique sert d'abord de courroie de transmission pour les informations associatives et sert, au final, de trait d'union entre les membres. Actuellement, il est concurrencé par le développement d'internet ou d'intranet, qui rend ce service plus rapidement et à un moindre coût. Le journal peut être aussi un produit d'appel pour un certain nombre de futurs d'adhérents ou le vecteur de transmission de travaux de recherches, le processus étant similaire qu'il s'agisse d'une association de généalogie locale ou d'une association nationale de recherche médicale.

La publication d'une revue est une activité à part entière qui consiste à mettre en cohérence un travail d'imprimeur (imprimerie, distribution), un travail d'éditeur (pour le contenu rédactionnel) et un travail de régie (pour la publicité qui peut y figurer). Ainsi, dans la plupart des cas, un contrat est passé directement avec chacun des professionnels concernés ou avec une régie qui prend en charge la totalité des opérations et qui reverse, ou non, une quote-part de ses bénéfices à l'association.

Le risque qui peut être rencontré dans cette activité est celui inhérent au conflit d'intérêt qui, comme nous l'avons analysé ci-dessus, peut concerner toutes les prestations nécessaires à la réalisation de l'activité. Tous les cas de figure ont été rencontrés depuis l'utilisation de fournisseurs liés, jusqu'à l'organisation de sociétés écrans ayant leur siège dans des paradis fiscaux<sup>29</sup>,

---

<sup>29</sup> Voir exemple dans le paragraphe 2.5.6 ci-dessus.

La démarche de nature à réduire les risques de fraude pourrait s'articuler autour des questions suivantes :

- existence de l'agrément obligatoire ;
- exploitation directe ou sous-traitance ;
- analyse de la fixation du prix de vente des journaux : par qui et en fonction de quoi ;
- rapport entre les abonnements, les ventes en kiosque et les distributions gratuites ? (Cela permet de mettre à jour quelques manipulations qui tendraient à majorer le nombre de publications et la représentativité de l'association par exemple) ;
- séparation des comptabilités spécifiques au journal et à l'association (de manière à identifier les transferts possibles de subventions vers le secteur qui pourrait être lucratif).

- Les opérations publicitaires : les journaux

Il est possible de faire paraître dans les journaux, associatifs ou non, des publicités vendues à des annonceurs<sup>30</sup>. Le coût de réalisation du document en est allégé d'autant. Cependant, si le procédé est récurrent et non négligeable, on peut, dans la plupart des cas, considérer que les recettes issues de cette activité sont taxables, ce qui entraîne pour l'association une obligation de facturation. C'est toutefois une activité risquée, puisque ce secteur a été utilisé par des structures douteuses comme élément de base d'escroqueries retentissantes.

Certains escrocs, bien au fait de l'organisation associative de groupes syndicaux, salariés, cadres, cadres supérieurs, patronaux, utilisent ce moyen pour démarcher les annonceurs potentiels et pour récupérer des fonds importants. Des groupes terroristes ont, eux aussi, largement utilisé ce moyen auprès de leurs compatriotes pour collecter des fonds. L'intérêt de cette formule est que chaque prélèvement unitaire est faible ne pose donc pas de problème de volume à « l'annonceur ». Il est largement au dessous du niveau du risque significatif mais, au total, les montants globaux sont importants.

Il s'agit ici d'une utilisation détournée du système associatif. Le courant associatif, l'association elle-même, si elle n'est pas complice, va forcément subir une perte d'image du fait du démarchage particulièrement agressif et des propositions effectuées qui touchent à la corruption. Ce premier problème posé (qui est somme toute classique et relève de l'escroquerie pure et simple ou de l'incompétence dans la gestion), un autre type de risque existe, plus complexe à gérer et plus diffus : celui de la recherche du financement occulte.

#### **EXEMPLE:**

Escroquerie. Le dirigeant local d'une importante association a passé auprès de différentes structures, des contrats à hauteur de 500 000 € ce qui a contribué à générer des problèmes financiers graves. Il existe deux explications possibles de cette situation :

- soit la personne qui a signé les contrats a volontairement caché les opérations au contrôle du siège et il existe un risque fort de complicité et de retour sur paiement ;
- soit les opérations douteuses sont dues à l'incompétence du responsable et à l'incurie du système de contrôle du siège.

<sup>30</sup> Voir sur ce sujet le rapport du SCPC pour l'année 1996

La recherche portera sur l'escroquerie et la complicité si les contrôles révèlent l'inexistence de la publication, la non parution des publicités ou la transformation immédiate des chèques en espèces.

Elle portera sur le problème de gestion si les publicités sont bien parues et si les structures existent et fonctionnent de manière correcte.

Montage frauduleux. Une association de retraités d'un corps honorablement connu a été créée par deux d'entre eux et par le dirigeant d'une entreprise privée.

Le montage était le suivant : une nuée de courtiers assaillaient les PME en proposant des encarts payants dans une publication et/ou des badges à placer sur le pare brise censés rendre « la vie plus facile ».

Le journal ne paraissait pas, ou lorsqu'il paraissait ne diffusait pas de publicité, les encarts étaient revendus à d'autres structures. Et, au final, les sommes étaient transformées en espèces et disparaissaient. Quant aux badges, leur efficacité reste à démontrer...

En effet, il n'est pas rare que certaines structures associatives liées à des institutions ayant pignon sur rue, utilisent largement ce moyen pour se financer. Dans le cas où le financement est strictement limité à ce but, quelques problèmes se font jour, certains relevant de l'éthique.

Le problème éthique tient au fait qu'il semble difficile, pour de telles associations, de demander des subsides à des administrés puis de traiter les dossiers qui peuvent concerner les donateurs. Mais l'éthique concerne aussi l'origine des fonds reçus au cas où elle ne serait pas légale, l'association pouvant alors être poursuivie pour complicité de blanchiment.

Un autre cas peut être envisagé, qui touche cette fois directement à la corruption. C'est celui où une association, structurée en réseau et très influente, utiliserait ce moyen pour valoriser des faveurs que les membres du groupe associatif accorderaient à des administrés. Cela poserait un « sérieux » problème pour les services de contrôle ! Il est vrai que les services de contrôle ne sont pas pour autant désarmés devant de tels risques et une méthode simple permet assez aisément de les identifier selon les étapes suivantes :

#### Sur le nombre d'exemplaires et la comptabilité du journal :

- calculer la moyenne sur une période donnée du prix engagé par les annonceurs, en tenant compte de tout ce qui est exceptionnel (« repasses »<sup>31</sup>, compensations) ;
- isoler les annonceurs qui achètent les emplacements les plus chers ;
- identifier la cadence de paiement (un versement ou une succession de versements fractionnés) ;
- identifier ce qui paraît suspect (dates, montants) et qui pourrait laisser supposer la création d'une caisse noire.

#### Sur les procédures engagées dans les services de l'association :

- rechercher si les régies publicitaires ont souvent des contentieux ou si elles n'en ont jamais ;
- rechercher quelle a été la suite donnée aux procédures engagées ;

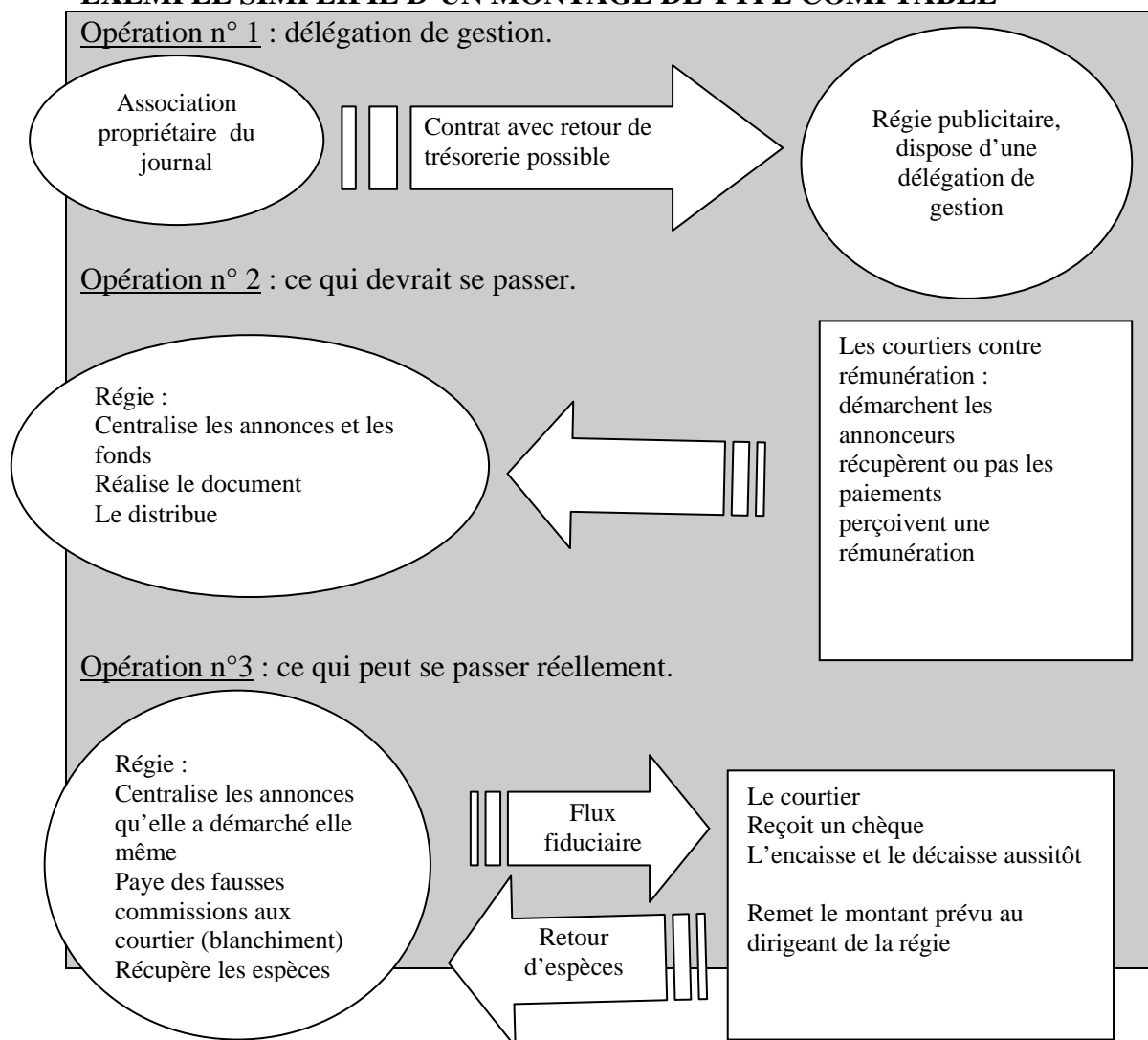
<sup>31</sup> repasse : publicité qui, pour différentes raisons, n'a pu être diffusée comme prévu et qui est à nouveau programmée.

- rechercher qui est à l'origine ou qui est présent dans le processus douteux révélé.

Les autres écueils, relèvent de la pratique comptable. En effet, il peut être délicat pour une association liée à un service de contrôle, d'utiliser un prestataire qui prend quelques libertés avec les méthodes comptables. Les montages qui peuvent être constatés dans ce type de prestation sont les suivants :

- compensations avec des entreprises liées et échange d'annonceurs, alors qu'ils ont payé pour un support particulier ;
- annonces payées en espèces et non comptabilisées en recettes ;
- escroqueries avec constitution de caisse noire ;
- utilisation de la régie comme d'une « blanchisserie », en entrant les chèques en produits pour transformer tout ou partie de ces fonds en espèces.

### EXEMPLE SIMPLIFIÉ D'UN MONTAGE DE TYPE COMPTABLE



Ce système qui est souvent accolé au « milieu » associatif, du fait du caractère informel des procédures, peut fonctionner dans un environnement différent ; il devient alors une gigantesque « machine à laver » particulièrement efficace du fait que la majorité des paiements effectués par le client se situe au dessous le niveau de signification de risque. Ils font donc l'objet de d'un contrôle interne ou externe allégé ou inexistant.

- Les opérations publicitaires : le « *marketing* » direct<sup>32</sup>

Pour les associations les plus importantes, dont le « chiffre d'affaires », est essentiellement constitué par les dons, le poste « *marketing* » est l'un des éléments clé du contrôle. Il pose, comme ailleurs, le problème de la sous-traitance. C'est le marketing, souvent postal, qui est la seule source de dons. Donc, on pourrait penser que plus on inonde les donateurs potentiels, plus on bénéficie des retours sur publipostage. En fait, cela n'est pas si simple et certains problèmes se posent.

L'association peut créer son propre fichier, en louer ou en acheter un. Le fichier lui-même peut être brut ou adapté à l'activité. Il peut être acheté à des entreprises spécialisées, à d'autres associations ou entités utilisatrices. Ainsi, les « clients » potentiels pourront-ils être agacés de recevoir de manière quasi systématique des demandes de dons pour un nombre inconsidéré d'associations qui utilisent de manière manifeste le même document de base. Ceci étant, il s'agit pour certaines associations du seul moyen dont elles peuvent disposer pour toucher les donateurs. Outre ce petit désagrément, qui peut aller jusqu'à l'exaspération, le mode de rémunération gagne à être analysé.

Les risques peuvent provenir d'une source externe ou interne. Le risque de fraude en provenance d'une source externe est lié à la qualité du contrôle interne du client, en l'espèce de l'association. Tout un système de surfacturation peut être mis en place dès l'instant où aucun contrôle n'est réalisé. Cela est relativement fréquent, en particulier lorsque l'association se développe de manière importante et que les structures internes ne suivent pas la croissance (carence dans la qualité ou dans le nombre). Le risque interne est lié au conflit d'intérêts qui peut exister entre la direction ou le responsable de l'activité de l'association et le fournisseur. Il aboutit au même résultat puisque, l'association va payer plus cher une prestation, alors même qu'elle a peut-être du mal à financer son objet. La matérialisation du risque est relativement classique, elle est souvent liée à l'importance du *marketing* effectué. Ainsi la surfacturation peut porter sur la valeur du fichier qui peut être totalement obsolète ou ne pas correspondre au besoin de l'association. Elle peut aussi porter sur la valeur de la prestation, qu'elle soit forfaitaire ou liée au nombre d'envois.

#### **EXEMPLE :**

Une association a passé un contrat avec un prestataire spécialisé. Le directeur de l'association était satisfait du résultat de sa négociation : le prestataire se payait en ne prélevant que quelques centimes sur chaque envoi. La proposition semblait être la moins chère de toutes celles qu'il avait pu analyser.

A l'usage, le directeur a vite déchanté, le prestataire qui n'était tenu que par un contrat mal rédigé, s'est mis à envoyer courrier sur courrier sans analyse préalable de la population concernée, ce qui a coûté tellement cher, que les dons ont à peine suffi à régler les factures.

Comme on l'a développé ci-dessus, l'utilisation d'un sous-traitant peut être une solution très pertinente si elle est surveillée. Le risque existe cependant : il réside dans la mauvaise foi ou dans le défaut de surveillance.

<sup>32</sup> La définition du marketing dans le petit Larousse illustré est la suivante : « ...ensemble des actions coordonnées qui concourent au développement de la vente d'un produit ou d'un service »



### EXEMPLE :

Une association proche des milieux télévisés avait pour objet de créer une structure informelle et extérieure à la chaîne, constituée par des volontaires qui pouvaient porter des jugements sur les programmes, proposer des activités ou des sujets de discussions et aussi acheter quelques produits dérivés. Le dirigeant a confié la gestion de cette activité, à une entreprise créée pour l'occasion par l'un de ses amis.

La rémunération consistait en une somme forfaitaire pour chacun des nouveaux inscrits et diverses primes liées au chiffre d'affaires effectué.

En fait, cette activité avait débuté quelques mois avant que le contrat ne soit conclu et était très correctement réalisée par les salariés de l'association. Cette manière de procéder a continué, avec l'aval du directeur et l'entreprise a perçu une rente, sans activité correspondante, au détriment de l'association.

Le contrôle de ce secteur est assez délicat, car il fait intervenir une multitude de liens qu'il faut identifier. Le premier type de contrôle, qualifié de contrôle de base, est constitué par la prise de connaissance du système: fonctionnement d'une structure dédiée au traitement du courrier (ouverture, classement par type de paiement, modalité et périodicité des remises bancaires<sup>33</sup>, modalité de comptabilisation des recettes, etc.), modalités d'entrée et fonctionnement du système informatique qui traite à la fois le fichier des adhérents et les remises des documents de déduction fiscale, spécificités et modalités de paiement des façonnières qui assurent certains services (envois, réceptions, mises à jour) et, enfin, existence d'un contrôle global de l'ensemble de ces travaux.

Tous les autres postes de charges peuvent être affectés de la même manière par la multiplication de fournisseurs liés et de sous-traitants. Aussi, il convient d'acquérir une bonne connaissance du secteur pour élaborer une typologie pertinente des risques significatifs.

Connaissance générale de l'activité :

- existe-t-il un rapport entre l'objet de l'association et la réalité constatée ? Si une inadéquation est identifiée, les différences correspondantes on-t-elles été intégrées dans la gestion et dans les statuts ? L'association tient-elle une comptabilité adaptée à ses flux et à ses besoins ? Son service informatisé permet de réaliser le suivi des comptes ? Toutes ces opérations doivent permettre d'identifier et d'éviter les dérives non volontaires dues à une croissance trop rapide ou à un succès non maîtrisé.

Connaissance des risques de l'activité:

- il s'agit ici de détailler les risques par secteur. Cette connaissance est essentielle, car elle permet une lecture critique des comptes et des justificatifs à l'aune du risque encouru.

---

<sup>33</sup> Plus elles sont rares, plus le risque de perte en ligne est important.

**EXEMPLE :**

Dans une association qui gère des camps de vacances ou des loisirs, le poste le plus risqué nous apparaît être l'immobilier et son environnement.

En effet, il est relativement courant que des dirigeants peu scrupuleux achètent l'immobilier utilisable et, par un jeu classique de revente, entre SCI liées provoque une augmentation sensible du prix payé par l'association.

Il s'agit donc ici d'une vente notablement surfacturée au bénéfice de particuliers. Une telle manipulation a pour conséquence de renchérir le coût du séjour ou de générer une perte comptable du site, si le prix de journée ne peut être augmenté. Ce qui irait à l'encontre de l'objet poursuivi par l'association.

On a rapporté des cas où l'association avait cautionné le prêt effectué par le dirigeant pour acheter les locaux qu'il a ensuite revendu à la même association.

Dans un autre, le dirigeant peu scrupuleux n'a jamais payé, celui-ci a été réglé grâce à la somme reçue lors de revente du bien à l'association.

Dans un cas de figure un peu différent, le même schéma peut être appliqué à la location immobilière : ce sont les loyers qui vont augmenter.

Enfin, il est possible de boucler le montage, pour un dirigeant ou l'un de ses proches, en créant une société dont l'objet sera la réparation et l'entretien des locaux...

En fait, tout consiste à organiser des montages sur une durée très brève, un achat et une vente, ou des opérations à plus long terme, dont le rapport sera moindre mais durera plus longtemps.

Une fois la connaissance du risque acquise, la formalisation des axes de recherche est relativement simple. Par exemple, un axe de recherche élaboré pour identifier des surfacturations dans des prestations de réparations immobilières devrait comporter des indicateurs simples: absence d'appel d'offres, utilisation d'un seul fournisseur, utilisation de sous traitants non prévus au contrat, constat de l'absence de justifications du service fait.

**EXEMPLE :**

C'est celui de la gestion des entraînements de haut niveau dans une fédération.

Dans certaines fédérations sportives qui ne disposent pas, ou ne désirent pas ou ne peuvent pas disposer de structures liées directement à la fédération, il a pu se créer des entreprises privées qui exercent cette activité essentielle avant les grandes rencontres.

Le problème tient au fait que la fédération utilise des structures privées (à l'origine phénomène dû à la carence d'installations), appartenant à des proches du groupe dirigeant..

Un conflit d'intérêt pourrait donc exister si les conditions suivantes étaient réunies :

- existence d'une obligation de participer à des stages privés de pré compétition ;
- utilisation par les athlètes de l'aide personnalisée qui est versée par le ministère compétent pour payer leur défraiement et l'entraîneur ;
- sanction pour ceux qui ne voudraient pas suivre le programme imposé.

**3.3.1.3 Les autres postes pouvant présenter des risques.**

- Les Remboursements de frais

Il s'agit réellement du support de fraudes le plus répandu qui n'entraîne pas forcément à un enrichissement, mais qui permet de « vivre sur la bête ».

Citation relevée dans un quotidien :

*« [Dans une fédération] il n'a jamais été question de mettre en place une politique avec les anciens champions, on préfère maintenir en place des présidents de ligue vieillissants mais bien pensants qu'on a toujours bien fait manger ».*

Les dérives sont assez classiques : paiement en espèces de tout le train de vie d'un groupe qu'aucune sortie bancaire d'un compte personnel ne permet de justifier, voyages... Parmi celles-ci, un système tellement habituel qu'il en est devenu éculé, consiste à faire payer des « billets alibis », qui sont annulés auprès de l'agence, puis compensés par des billets au nom du bénéficiaire réel. C'est en général l'un des directeurs qui est censé faire le voyage, car il faut un prête-nom pour la première partie du plan. En revanche, il est relativement aisé de démontrer à l'aide des fiches de travail du directeur que, n'étant pas doué du don d'ubiquité, il ne pouvait être, à la fois au travail et en vacances.

Mais, le montage des surfacturations de frais ou d'indemnités peut aussi, dans certaines associations, être organisé, au détriment de fonds publics. Il existe alors des montages qui peuvent constituer de véritables rentes pour les associations qui en bénéficient. Bien évidemment, les sommes ne sont pas exceptionnellement élevées, mais ces montages semblent loin de l'idéal associatif. Les dérives peuvent porter sur les multiples défraiements de réunions indemnisables, sur le financement de dossiers fictifs ou peu pertinents, ou enfin, sur des permanences rarement tenues. Ceci étant, la dérive est souvent générée par un flou dans la définition des permanences et des réunions indemnisables et par un flou certain dans le contrôle interne de la structure qui verse les fonds. Pourtant, il s'agit bien de fonds publics. Une manifestation minimum de l'existence d'un contrôle serait de demander une copie des convocations à ces manifestations ainsi que les fiches de présence.

Sur un plan plus général, les questions à poser dans le cadre d'un contrôle des remboursements de frais pourraient être les suivantes :

- les administrateurs perçoivent-ils des remboursements de frais réels ?
- les justificatifs sont-ils conservés ?
- perçoivent-ils une allocation forfaitaire ?
- les avantages en nature sont-ils compris dans le calcul des cotisations sociales ?
- les avantages en nature sont-ils clairement identifiés et affectés ?
- lorsque des salariés sont remboursés sur une base de frais réels, les justificatifs leur sont-ils demandés ?

Dans une optique de recherche des « fraudes », il faut y ajouter une analyse des masses et des tendances :

- calculer le rapport entre la masse totale des remboursements et les affectations particulières ;
  - rechercher si tous les remboursements sont comptabilisés dans les comptes ad hoc ;
  - identifier les versements les plus élevés et les analyser ;
  - rechercher si les affectations comptables particulières sont connues des bénéficiaires (pour isoler le procédé qui consiste à affecter frauduleusement des remboursements à des comptes de salariés qui ne sont pas avertis de la manipulation).
- Les salaires

Les associations sont soumises à la législation sur les salaires, il faut donc s'assurer qu'elle est respectée. C'est un risque qui peut survenir du fait que l'on se situe toujours dans un domaine particulier avec, parfois, un clanisme exacerbé. Ainsi, parce que la quasi absence de contrôle interne et de maîtrise de l'activité peut permettre ce genre de dérive, seront recherchés :

- les salaires excessifs eu égard à la qualité ou à la nature de l'activité. On a vu ci-dessus que ce moyen pouvait être utilisé pour se faire des affidés en utilisant les fonds de l'association ;
  - les situations de harcèlement ou faisant état de pressions morales ou de chantage à l'emploi local ( mais cela vaut pour les autres types d'organisation) ;
  - les salariés fictifs.
- Les immobilisations

Pour les immobilisations, il s'agit de vérifier que les achats immobiliers enregistrés sont uniquement destinés à permettre ou à faciliter la réalisation de l'objet associatif. On a détaillé, dans la première partie, les analyses qui peuvent être développées, notamment celles qui concernent les SCI.

**EXEMPLE :**

Un certain nombre de fédérations départementales de chasseurs, qui ont la forme associative, ont réalisé des opérations immobilières importantes et étonnantes au cours d'une période donnée.

Après analyse, il est apparu que ces associations étaient redevables d'une taxe parafiscal qui devait être reversée à l'Etat (100 millions €). Afin de ne pas être appelées en paiement, elles ont effectué des achats immobiliers en sachant bien qu'il était aléatoire de réaliser ces biens pour récupérer les fonds.

- La concrétisation des projets

Il a été analysé dans la partie produits du présent rapport, de quelle manière la notion de projet associatif influe sur le versement de subventions, pour certaines associations tout au moins. Bien que ne correspondant, à proprement parler à aucun compte, la préparation et la matérialisation des projets peut poser quelques problèmes. Les deux risques les plus importants sont des projets non réalisés ou des projets mal conçus.

Les bourses de recherche sont aussi susceptibles d'être détournées. On peut les utiliser comme un moyen de remercier des proches ou des affidés, dès l'instant où les procédures ne sont affectées d'aucun système de contrôle. L'intérêt est d'autant plus grand qu'elles peuvent être considérées comme non imposables fiscalement.

**EXEMPLE :**

Une association distribuait des bourses de recherche à un certain nombre de personnes, leur affectation était subordonnée à l'autorisation de l'un des dirigeants. Il a profité de son pouvoir pour rémunérer un proche qui exerçait la fonction honorable de coiffeur. Cette activité n'avait aucun lien avec l'objet de l'association.

De plus aucun document justifiant un travail n'a été présenté à l'appui du paiement.

Pour mémoire on rappellera que le système de contrôle minimal de ce type de bourse pourrait être le suivant :

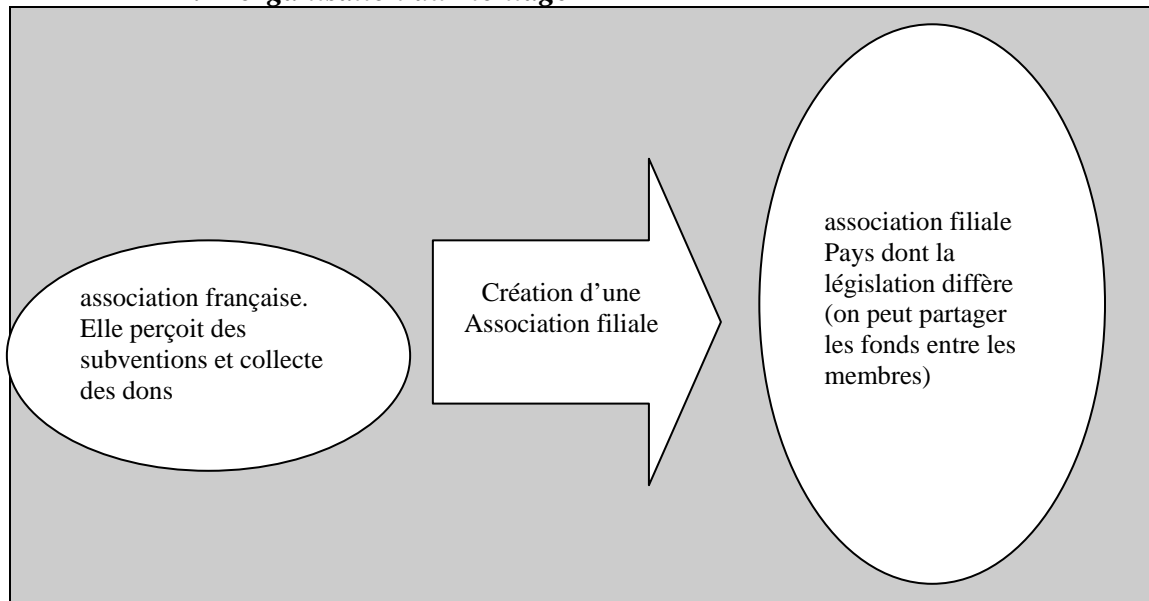
- cohérence de la recherche ou de l'étude avec le projet général et l'objet de l'association. Ceci permet d'abord un cadrage de l'opération, puis d'éviter que des recherches soient payées par l'association et bénéficient au final à une société privée qui pourrait, par exemple déposer des brevets ;
- analyse des travaux effectués et de leur réalité ; un procédé bien connu est de présenter un copié collé d'études ou de thèses déjà réalisées et en libre disposition sur internet ;
- exiger un compte rendu scientifique et la remise du document final sous quelque forme que ce soit.

#### ***3.3.1.4. La dissolution des associations.***

La dissolution des associations doit être votée à l'unanimité et seule l'assemblée générale a ce pouvoir. Le partage des biens peut se faire, soit par l'intermédiaire d'un liquidateur, soit à l'amiable et les bénéficiaires du boni de liquidation doivent être désignés. La législation française stipule que les biens doivent être transmis à des organismes ayant le même objet, à des organismes publics et, notamment à des établissements d'assistance et de recherche médicales. De plus, la cour de cassation stipule que le bonus de liquidation ne peut, en aucun cas, être attribué à des membres de l'association (cass. civ.17 oct.1978). C'est cette impossibilité absolue de récupérer les fonds qui explique la politique de « siphonnage » par majoration artificielle des charges avant dissolution.

Mais, il n'est pas totalement impossible de « mettre la main sur le pactole » à la fin des opérations. En effet, il reste toujours possible d'utiliser une structure liée, sise à l'étranger, pour appréhender les fonds. La réussite du plan tient à son organisation dans le temps. Le montage peut fonctionner même lorsque l'association est correctement contrôlée puisqu'on place un écran entre l'endroit où s'exerce le contrôle et la destination finale des fonds.

### EXEMPLE : *L'organisation du montage*



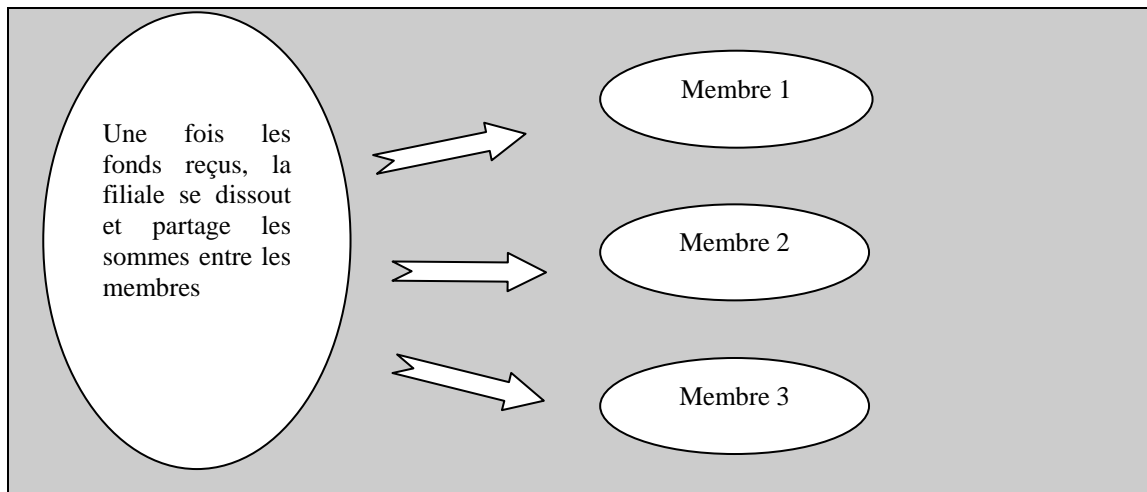
La première opération va consister à créer une structure liée avec un projet cohérent dans la forme. Les membres fondateurs sont les mêmes que ceux de l'association mère mais cette dernière ne fait pas partie des membres créateurs. La deuxième phase est une demande de financement adressée à la société mère et qui, évidemment, est accordée.<sup>34</sup>

La seconde opération consiste à choisir un pays dans lequel il est possible de partager les actifs. Il est très possible de réaliser un montage de ce type dans n'importe quel pays en utilisant des domiciliations sans qu'une attention particulière soit portée à l'opération. Les méthodes de contrôle sont très différentes d'un pays à l'autre. Leur fréquence est aussi très variable. Par conséquent, lorsqu'il s'agit d'organisations associatives, le risque externe est pratiquement nul. D'autant plus que, si le montage est bien réalisé, les montants par entité seront peu significatifs. En outre, pour éviter d'attirer l'attention on ne développera pas cette formule dans les paradis fiscaux .

---

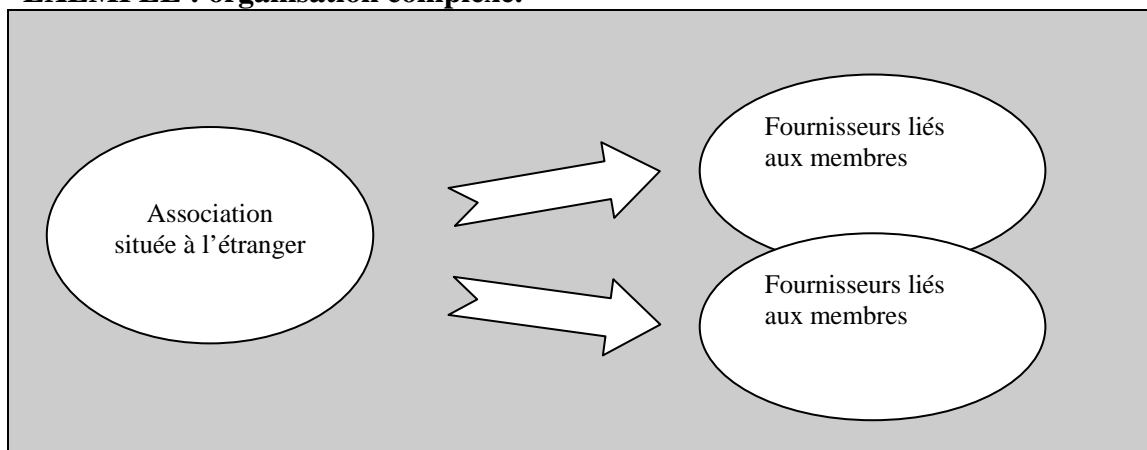
<sup>34</sup> Lorsqu'il s'agit d'associations subventionnées, il est rappelé que le régime général de l'octroi des subventions soumet le versement de tout ou partie de la somme obtenue à une autre structure, à l'autorisation de l'établissement qui a versé la somme.

### EXEMPLE : l'organisation simple et rapide du détournement.



Ainsi, chacun des bénéficiaires transfère sur ses propres comptes une partie des fonds, l'entité se dissout et le but est atteint. L'avantage de ce type de montage est qu'il s'avère très rapide et qu'il est définitif.

### EXEMPLE : organisation complexe.



Cette méthode atteint le même résultat, avec beaucoup plus de subtilité et permet de faire durer plus longtemps les détournements. En contrepartie, les sommes sont moindres et échappent à tout contrôle.

Il faut toutefois savoir que des possibilités de partage existent en France même. Il suffit d'utiliser les deux législations applicables. Il existe, en effet, deux régimes associatifs distincts : celui de la loi de 1901 et celui de la loi de 1908, applicable en Alsace Moselle. Ce dernier présente la caractéristique, outre le fait d'exiger la présence de sept membres au moins, d'autoriser, dans certains cas, le partage entre les membres<sup>35</sup>. Ainsi, comme le soutient un professeur de droit, il serait possible d'effectuer par simple modification des statuts un transfert du siège associatif de « Cabourg à Strasbourg » et d'empocher le « magot ».

Dans tous les cas, à défaut de dispositions statutaires, on applique successivement les règles suivantes du code civil (art 45. al 2 et 3, art.46) : l'assemblée générale des membres

<sup>35</sup> Le décret n°85-1304 du 9-12-1985 art.1 dispose que le patrimoine peut être dévolu aux membres, sauf si l'association veut être reconnue d'utilité publique.

peut décider d'attribuer le patrimoine à une fondation ou à un établissement public. A défaut, le patrimoine est dévolu à parts égales aux membres de l'association au moment de la disparition de la capacité juridique ou de la dissolution si elle a, d'après ses statuts pour objet exclusif de servir les intérêts de ses membres. Dans les autres cas, le patrimoine est dévolu à l'Etat.<sup>36</sup>

La transformation d'une association peut être réalisée par fusion ou scission avec d'autres associations, ou modification de sa nature juridique mais, dans ce cas, elle perd sa personnalité morale. Il semble que l'on puisse transformer une association en groupement d'intérêt économique (GIE), ou en groupement européen d'intérêt économique (GEIE), le code du commerce ne l'interdisant pas à condition que l'objet de l'association corresponde à celui du GIE ou du GEIE. Il faut cependant (et on démontre qu'il est aisé de l'organiser) que l'activité économique de l'association se rattache à celle de ses membres et qu'elle n'a qu'un caractère auxiliaire. On peut aussi arriver au même résultat en transformant l'association en société commerciale.

Mais tous ces montages, bien que très intéressants sur le plan de l'analyse juridique, sont complexes et posent différents problèmes. C'est la raison pour laquelle la pratique éprouvée qui consiste à créer des sociétés « entonnoirs » se perpétue et reste le moyen le plus largement utilisé pour s'approprier les fonds.

## **II. LES RISQUES ECONOMIQUES INHERENTS A LA MONDIALISATION**

### **Associations et manipulations**

Nous allons désormais franchir les frontières pour mesurer les risques de ce secteur à l'aune du monde et celles de la probité pour identifier les risques liés à la manipulation. Le risque de dérive est désormais assez bien identifié. Au commencement était le verbe ! c'est à dire qu'une personne ou un groupe de personnes révoltés par une situation dans laquelle les structures légales n'ont pas de prise, ou dans lesquelles elles ne veulent pas s'engager, crient (au sens propre du terme) et alertent les médias. Pour ce faire, elles mettent en place la structure adéquate pour tenter de résoudre le problème, c'est une association non gouvernementale qui est donc censée être à l'abri des pressions étatiques.

La réussite aidant (elle tient à l'activité et à la pression justifiée, de ceux qui ont initié ce qu'on peut qualifier de lutte), l'association devient réellement connue et elle devient autant une force de pression qu'un interlocuteur ou un partenaire incontournable.

C'est alors que deux risques vont naître, le premier, est le plus aisément identifiable, mais aussi le moins important, car il touche simplement la personne et entraîne deux dérives. Il consiste à dépasser le cadre qui a été ouvert et à s'ériger en donneur de leçons, d'autant mieux perçues par les médias qu'elles n'engagent à rien. Le second vise à utiliser la caisse (la vraie, pas la caisse de résonance), constituée par l'association, pour son compte personnel. On peut alors entrer dans une spirale délinquante d'autant plus grave que l'on est confronté à l'international.

Nous ne voulons pas ici stigmatiser les petites dérives : quel besoin avait, par exemple, cette ONG, reconnue, efficace et profondément honnête, de louer un véhicule de sport ? et quel besoin avait le conducteur, l'un des dirigeants de cette ONG de renom, de

---

<sup>36</sup> Cf. Associations et fondations –Francis Lefebvre 2001-2002.



conduire ce véhicule de sport en excès de vitesse ?...Cela relève de l'enfantillage. Nous nous intéresserons aux problèmes les plus graves. Ils sont connus et affectent tous les secteurs:

**EXEMPLE :**

Il s'agit là de manipulation d'une association utilisée par une mafia locale pour corrompre.

Une association a été créée dans un pays en crise grave. Son objet est la protection des jeunes filles méritantes, leur formation et, enfin, l'obtention de visa pour les faire entrer dans des pays plus développés. L'objet est louable mais il a été singulièrement détourné. Les jeunes filles étaient choisies pour leur beauté, ne disposaient d'aucune formation et, après obtention des visas, étaient envoyées en Europe dans des réseaux de prostituées.

L'association qui, très logiquement faisait une grande publicité pour cette œuvre, humanitaire s'il en est, payait certains fonctionnaires pour obtenir les visas sans problème. Un groupe mafieux avait tout simplement mis au point le procédé avec l'aide de complices.

L'observation essentielle est que les risques sont assez similaires à ceux développés dans la première partie et que, autour des secteurs que nous allons analyser, peuvent se structurer des montages qui témoignent d'une philosophie assez éloignée de l'idéal associatif.

Le problème des associations mondialisées peut être aisément cerné. Il affecte l'entraide, en général humanitaire, prise dans son sens le plus large et la défense de quelques causes, dont la grande noblesse est évidente. Les détournements se présentent sous deux formes : utilisation des liens avec des structures internationales et financement direct d'opérations ponctuelles de toute nature. C'est le cas lorsque certains événements graves se produisent, en général quelques cataclysmes : des ONG connues, ou créées pour la circonstance, organisent dans l'urgence, les activités de récupération de fonds dans un ensemble de pays et leur transfert vers le pays concerné.

## 1. PARTICIPATION A UNE OPERATION PONCTUELLE

L'opération ponctuelle présente une situation dans laquelle se sont concentrés tous les risques.

L'opération est urgente : lorsque des gens se noient, que la terre tremble, on ne peut mettre en place les procédures de prévention habituelles. On est contraint d'utiliser ce qu'on a sous la main.

L'opération est placée sous les feux des médias. On est donc obligé d'aller vite, d'aller à la vitesse des médias. Il est impossible de ralentir les cadences. Ce qui, mécaniquement ne peut que conduire à l'apparition de dérives.

Lorsque les associations sont connues, l'organisation et le collationnement des fonds ou du matériel sont en général correctement effectués. La collecte est soumise aux principes très classiques de la comptabilité et des « bonnes pratiques » utilisables dans ce secteur. Le risque de détournement dans le pays de collecte est donc, le plus souvent faible. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas !

Le transport peut être le support de montages intéressants du fait de la facilité pour un convoi de traverser les frontières avec un chargement estampillé « ONG ».

**EXEMPLE :**

Une organisation non gouvernementale avait été créée pour transporter des produits issus de collectes effectuées par diverses ONG.

Elle saisissait cette opportunité pour se livrer à divers trafics dont le transport d'armes de guerre, opération très lucrative, puisque l'organisation était connue comme participant à d'importantes opérations humanitaires. Dès lors les contrôles étaient, quand ils existaient, effectués de façon très sommaire

Les principaux risques se situent sur le lieu de la catastrophe. La structure locale (qui peut être une personne seule, une association ou un groupement créé pour l'occasion) ne dispose pas, si elle n'a pas pris la précaution de s'adosser à une ONG, de la surface suffisante pour protéger ses fonds et s'assurer qu'ils sont distribués à ceux à qui ils sont destinés. Or, c'est un élément fondamental pour les donateurs que d'être certains que leurs dons ont été distribués conformément à leur desiderata. Le risque est donc, au pire, un détournement pur et simple des fonds sur place au profit d'un potentat local ou, au mieux, une affectation tout à fait autre que celle prévue (dans ce dernier cas cela peut alors être expliqué).

Lorsque la structure locale peut s'appuyer sur une ONG connue, celle-ci a les moyens de s'opposer efficacement à un détournement de l'aide au profit des structures étatiques. Par contre le risque viendra plutôt des associations ou des structures locales qui sont utilisées pour distribuer ces fonds sur place.

Le problème vient de la désorganisation de la structure locale : les sommes ou les produits peuvent s'entasser pendant de longs mois sans être utilisés, alors que l'urgence commande. Ce risque n'est cependant, qu'un risque mineur, encore que les populations affectées peuvent ne pas avoir la même opinion. Le risque majeur, ici, est bien évidemment, le détournement pur et simple. Il peut être expliqué, mais non justifié, par la mauvaise gestion locale des produits ou des fonds.

**EXEMPLE :**

A la suite de pluies diluviennes dans un pays d'Amérique du Sud, des glissements de terrain ont causé de très importants dégâts en vies humaines et en matériel.

L'opinion internationale, touchée par cette catastrophe, a envoyé des fonds et du matériel. Tout s'est à peu près bien passé avec les produits de première nécessité. S'agissant des fonds, les premières distributions d'urgence ont été faites correctement. En revanche, profitant du délai nécessaire pour mettre en place les priorités pour les distributions suivantes, la personne qui était chargée de gérer ces fonds en a détourné une partie sur ses comptes personnels. Le détournement a été interrompu par la réactivité des services de contrôle anti-blanchiment, qui ont pu intervenir avant que l'argent ne soit dépensé ou dissimulé.

**2. LIENS AVEC LES STRUCTURES D'ENTRAIDE INTERNATIONALES**

Les organisations d'entraide internationales sont, de manière obligée, utilisatrices de structures associatives ou informelles dans le cadre de leur activité lorsqu'elle ne s'appuient pas sur les gouvernements locaux. Elles sont alors tenues de choisir un interlocuteur local. Souvent, dans ces situations, les seules structures ou entités présentes et donc « utilisables » sont des entités à vocation religieuse qui ne sont pas toujours structurées pour prendre en charge des opérations lourdes. Leur principal problème, en matière de détournement, est la quasi absence de séparation des fonctions.

Plus tard, lorsque les conventions de partenariat sont passées avec ces associations (accords de partenariat écrits prenant largement en compte les spécificités locales), la coopération est privilégiée au détriment du contrôle. On peut alors constater l'arrivée d'escrocs ou de potentats locaux qui, par leurs malversations ou le harcèlement des personnels, peuvent provoquer la démoralisation des auxiliaires locaux. Les principaux risques sont donc les suivants :

- collusion entre l'un des membres de l'organisme et un ou plusieurs membres de l'entité utilisée sur place pour modifier les données générant un flux financier ou un flux de produit qui sera assimilé à un flux financier. Il en résulte des détournements de fonds, de nourriture ou de produits ;
- conflits d'intérêts dans la passation des marchés locaux pour assurer divers besoins (locaux de stockage, transport, etc.) ;
- manque de professionnalisme des personnes sur place (c'est, par exemple, le stockage de la nourriture que l'on a omis de protéger, qui a été volée et revendue par des groupes délinquants) ;
- augmentation artificielle de la valeur des besoins ou du nombre des personnes à secourir, lorsque les paiements sont effectués en espèces. En fait, tout ce qui permet d'augmenter les dotations en espèces peut être affecté. Le surdimensionnement des projets, permet de récupérer des fonds à titre personnel.

Les structures internationales confrontées à ces risques ont recherché et mis en place des pratiques de contrôle particulièrement efficaces qui pourraient être utilisées avec succès par beaucoup d'autres structures confrontées aux mêmes problèmes.

**EXEMPLE :**

Une organisation internationale a démantelé un groupe mafieux qui, en utilisant la corruption, avait soudoyé des employés de l'organisation et des prestataires extérieurs, pour organiser un racket « à plusieurs niveaux » qui faisait que pour les réfugiés, tout devait être acheté.

L'organisation du contrôle est constituée, d'abord, par la mise en place d'une typologie des risques très large, ce qui permet de traiter un vaste gamme de sujets et aussi de créer une certaine insécurité pour les fraudeurs. L'orientation des contrôles s'effectue en fonction de la gravité et de l'urgence des risques identifiés au cours de l'analyse précédente. Une fois les contrôles réalisés souvent en partenariat avec d'autres structures locales, les renseignements issus de ces contrôles font l'objet d'intégration dans les pratiques existantes ou donnent lieu à la mise en place de procédures nouvelles.

### 3. L'UTILISATION DE CERTAINES ONG PAR DES ORGANISATIONS TERRORISTES

D'après Thierry de MONTBRIAL, il existe deux types de terrorisme, le terrorisme nihiliste et le terrorisme politique. Le premier a pratiquement disparu, faute de combattants, mais cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas renaître. Le second, pour sa part, ne survit que si le renouvellement des troupes est assuré. En revanche, la vie cachée nécessite des fonds et l'utilisation de méthodes mafieuses pour se les procurer.

### **3.1. Utilisation de comptes bancaires « dormants »**

L'utilisation dans certaines banques de comptes de résidents étrangers « dormants » est une pratique originale, bien que très classique qui a été largement utilisée et peut toujours l'être. En effet, les banques peuvent détenir, très normalement, des comptes de résidents étrangers. Ces résidents vivent leur vie, certains quittent le pays, d'autres décèdent sans clôturer leurs comptes. Ceux-ci sont parfois réutilisés. L'astuce des terroristes, consiste à identifier les comptes dormants, soit en repérant les propriétaires des comptes, soit en s'informant auprès des employés des banques, puis de les réutiliser pour transférer des sommes sans courir de risques majeurs. Les banques constatent l'existence d'opérations sur des comptes de résidents, mais les sommes unitaires sont peu significatives, les virements aléatoires et, au final, des procédures de recherche sont rarement lancées. L'intérêt des délinquants est de pouvoir actionner de nombreux comptes, à l'aide de faux documents. Ce montage permet le transfert de sommes acquises dans un pays vers une autre destination où elles seront utilisées, sans attirer l'attention.

Ainsi le risque connu du détournement des comptes dormants peut être utilisé avec profit par une organisation terroriste.

### **3.2. Acheminement du paiement des retraites en espèces**

Un autre montage peut être utilisé à l'occasion de l'existence d'un flux illégal, connu lui aussi et quasiment admis, qui porte sur l'acheminement des espèces utilisées à payer les retraites dans certains pays étrangers. En effet, nombreux sont les travailleurs immigrés qui ont travaillé et cotisé normalement pendant toute leur activité dans un pays, puis ont pris leur retraite dans leur pays d'origine.<sup>37</sup> Leur seul moyen de survie est ce pécule, mais pour des raisons diverses le versement officiel fait l'objet de tels prélèvements que le montant en serait largement amputé. De ce fait, s'est créé tout un réseau de passeurs qui transfèrent des espèces vers le pays d'utilisation des fonds. Fort au courant de ce principe, certains groupes terroristes ont, non seulement mis à profit ce flux pour l'utiliser à titre personnel (créer des faux dossiers de créances générant des flux), mais aussi pour prélever leur dîme au passage. Ainsi, on va utiliser un flux connu, illégal mais toléré, pour transférer l'argent totalement sale en agissant sur le « tuyau ».

### **3.3. Les fausses publicités**

Certains groupes terroristes, le plus souvent regroupés en fonction de leur origine ethnique, taxent leurs ressortissants, souvent propriétaires de petits commerces, par des prélèvements dûment facturés, car camouflés par des fausses factures émises par des sociétés écrans. Tout le montage est localisé dans un secteur géographique limité. La méthode est très classique, très ancienne aussi. Il s'agit par exemple, de la vente d'une publicité dans un journal qui n'existe pas ou en faveur d'une œuvre dont personne n'a jamais entendu parler.

Deux possibilités existent :

- le faux: une facture est émise par un support qui n'existe pas ;
- la surfacturation, avec deux variantes : soit le support existe, mais le coût est sensiblement majoré eu égard à l'intérêt que le client est en droit d'attendre, soit le

---

<sup>37</sup> En Amérique du Sud, la retraite, curieusement, porte l'admirable dénomination de « jubilación ».

nombre de parutions est exagéré. Dans ce dernier cas, la valeur de la prestation n'est pas surfacturée de manière intrinsèque, c'est le nombre de parutions qui est largement augmenté. Le montage se fait par la mise en place de sociétés écrans. En l'espèce elles ont une double utilité : émission des factures qui permettent de comptabiliser en charges la sortie de fonds et centralisation des fonds avant de les aiguiser vers leur destination finale.

En fait, à la différence d'autres types de chantage, celui-ci présente une justification comptable « fausse, mais vraie ».

### **3.4. L'utilisation des flux migratoires dans le financement**

D'autres groupes terroristes peuvent utiliser le flux de l'immigration clandestine pour camoufler un montage financier. L'entreprise peut être utilisée comme une fabrique de faux documents ou comme une structure de placement de terroristes « dormants ».

Une petite entreprise peut servir de « fabrique de faux documents ». Elle fournit du travail et une légitimité discrète, sans histoire, à des immigrés membres du groupe, qui grâce à ces justificatifs (faux papiers, fausses fiches de salaires, etc...) n'attirent pas l'attention. Ainsi, ces terroristes entrent officiellement dans le pays concerné. L'entreprise leur fournit un travail, mais la rémunération réelle reste très faible. Par contre, l'activité est déclarée de manière à ce qu'ils obtiennent les documents qui leur permettent de rester dans le circuit officiel et d'éviter le risque des contrôles.

Lorsqu'elle est utilisée comme une structure de placement, l'entreprise souvent individuelle, fournit une activité non déclarée aux membres du groupe. Ils sont donc placés dans des secteurs qui utilisent le travail dissimulé et les clients doivent être satisfaits du fournisseur. Le personnel travaille dur et ne se plaint jamais...

Ce type de montage existe aussi pour mettre en place, entre pays voisins, des structures qui peuvent servir de refuge à des terroristes ou à des délinquants recherchés dans leur pays d'origine.

#### **EXEMPLE :**

Des personnages liés au gangstérisme issu d'un flux terroriste des années 1970, ont intégré une association, qui n'a pas le souci ou les moyens de contrôler l'identité réelle des personnes qui travaillent avec elle. Ainsi, un faux médecin exerce auprès d'une association située dans un pays A, une activité tranquille, alors qu'il a été plusieurs fois condamné par contumace dans un pays B.

### **3.5. La surfacturation des valeurs de transfert de certains produits**

Ce type de montage, bien qu'assez rare, est significatif du savoir-faire économique de certains groupes. Il est assez simple dans son concept : lorsqu'un groupe produit un bien qui devient un phénomène de mode (vin, miel, charcuteries, gâteaux, épices, vêtements locaux) et qu'il est vendu dans des boutiques de luxe, il est aisé d'en augmenter très fortement le prix. Il en résulte une prise de marge conséquente qui permet de donner à certains membres du groupe, une activité apparemment « normale » avec paiement de salaires par la société qui dispose donc d'un volant de trésorerie suffisant pour assumer ce surcoût.

Le transport des produits vendus peut accessoirement permettre de transférer d'un point à un autre des armes ou des explosifs dans les containers.

Que peut-on retenir de tous ces cas ? D'abord une constante, habituelle dans les opérations de blanchiment, qui est l'utilisation par le terrorisme de « tuyaux » ou supports largement utilisés par tous les membres de la communauté économique. Ensuite, une capacité d'adaptation au besoin : le choix du meilleur montage, le moins risqué, celui qui « colle » exactement à l'utilisation qui en sera faite. Enfin, l'usage systématique des failles les plus criantes du système pour son propre compte. Ces montages présentent tous le même schéma : petites structures, montant unitaires non significatifs, et sommes énormes après centralisation..

Seule une politique de prévention et de contrôle, interne comme externe des fraudes qui servent de support aux montages, pourrait limiter les risques de dérive.

### **3.6. Le chantage comme un moyen d'utilisation de la structure d'une ONG**

Les terroristes utilisent les ONG pour faire entrer dans leur zone d'influence des sommes qui leur permettent de subsister sur place ou de financer des « agents dormants ». Il ne s'agit en aucune manière d'associations dédiées, créées et utilisées, telles d'immenses « lessiveuses », par le terrorisme pour récupérer des fonds dans le monde entier et financer des opérations extérieures. Ce sont des associations classiques utilisées, volontairement ou non, comme des écrans pour disposer sur place d'un financement au dessus de tout soupçon.

Trois méthodes sont utilisées:

- surévaluer les salaires : les rémunérations du personnel sur place sont facturées dans les comptes de l'association mère pour 3 000 \$ (environ 3000 €). En fait, seuls 1 000 \$ (environ 1000 €) leur sont versés, et le solde est transféré en espèces ;
- surévaluer les projets : les projets sont surévalués dès l'origine, le financement suit et c'est au moment de l'exécution que les excédents sont reversés aux terroristes par les sociétés complices qui réalisent les prestations ;
- fournir des véhicules : les véhicules sont achetés par les associations et mis à la disposition des terroristes sur place.

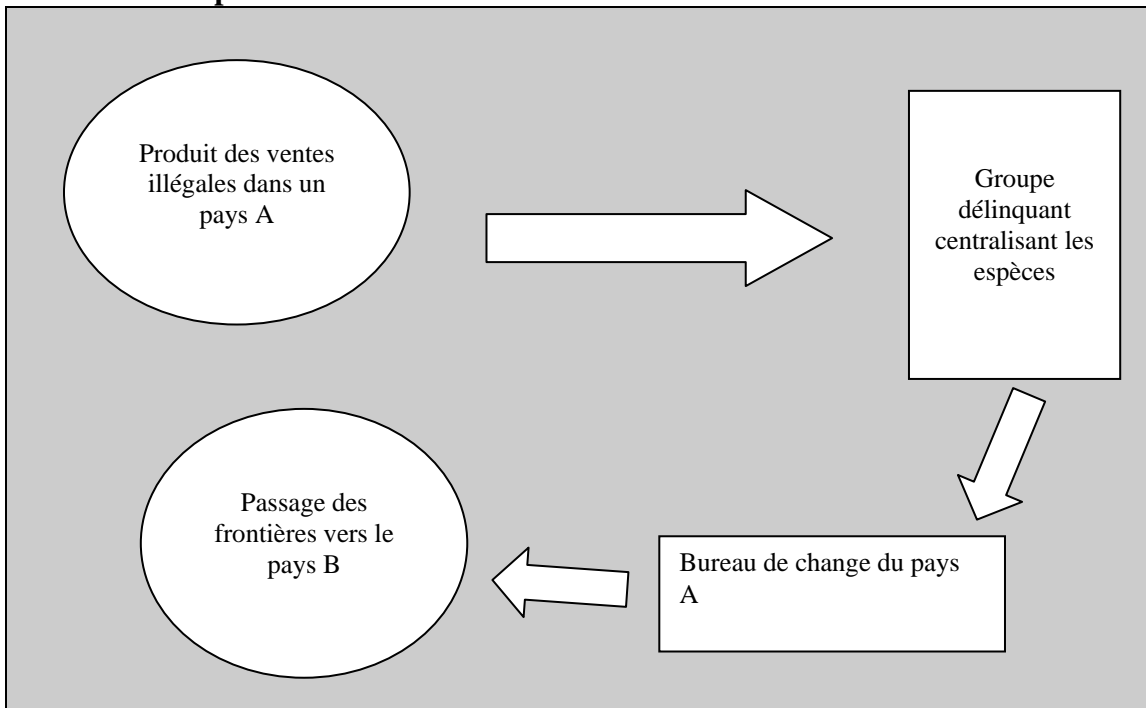
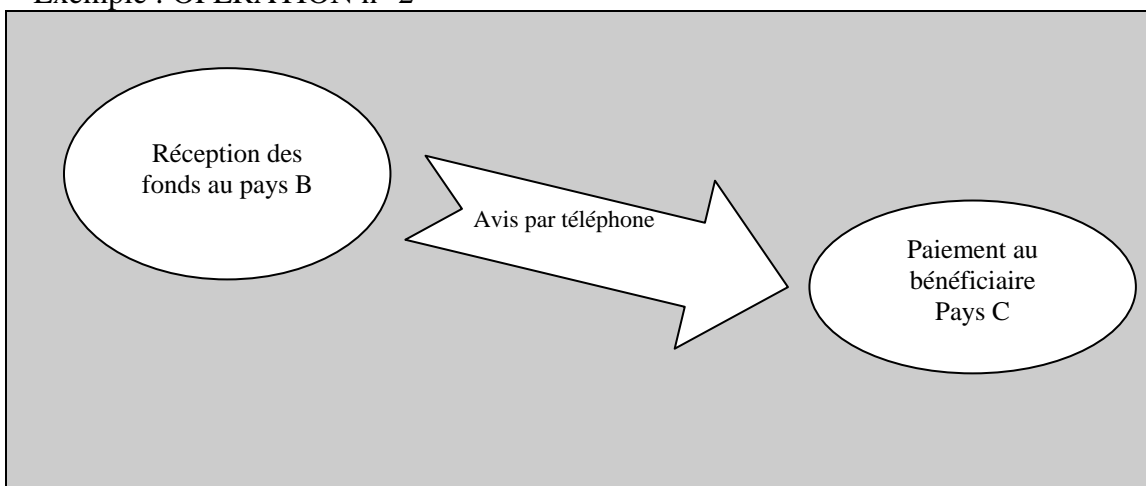
Pour certains autres groupes terroristes le mécanisme est inversé. Le but est de récupérer des fonds dans les pays à fort potentiel financier ou de récupérer un nombre considérable de petites contributions. Il doit être mis en œuvre dans les pays plus développés, dans lesquels les cotisants sont nombreux. Il est, d'abord, créé des associations, souvent de taille réduite mais très impliquées localement, dont l'action se développe sous la forme d'enseignement religieux et donnent lieu à des collectes. Ces fonds sont centralisés et ensuite utilisés par les structures terroristes locales. Les transferts se font sous couvert de procédés de type *hawalla* (comme sous les dénominations de *Hundi*, *hawalla*, *chit* ou *fei-chien*, selon la région ou les groupes ethniques en cours, cette tradition bien établie de banques souterraines utilise une méthode rapide, bon marché, efficace et anonyme de transfert d'argent, fondée sur un système de type fiduciaire), comme décrit dans l'exemple ci-dessous. Les deux financiers, membres de l'ethnie, qui permettent de réaliser de tels transferts, soldent les opérations une fois tous les six mois ou une fois par an. C'est le seul moment où l'on pourrait identifier un transfert s'il pas été réalisé en espèces.

**EXEMPLE :**

Une association écran collecte les fonds en espèces obtenus par les membres d'une population immigrée qui a des activités multiples, non déclarées voire illégales : restauration, travail dissimulé, commerce ambulant, ventes à la sauvette, prostitution et trafics de stupéfiants...

Ces fonds, dont les montants sont très importants, sont déposés dans un bureau de change et convertis dans une monnaie hors zone euro.

Les sommes sont alors « exportées » manuellement vers un autre pays, toujours hors Union Européenne, puis transférées vers le pays d'origine des membres par une méthode proche de « l'hawalla ».

**EXEMPLE : opération n°1****Exemple : OPERATION n° 2**

### 3.8. Utilisation d'ONG pour verser des commissions<sup>38</sup>

Régulièrement, des associations ou des fondations sont utilisées pour recevoir et convoyer les fonds nécessaires au paiement des commissions ou aux retours sur commissions. Il est vrai que cette pratique a été initiée depuis longtemps pour réintroduire dans le circuit économique normal les sommes détournées. Les présidents d'associations distribuent les fonds aux bénéficiaires en prélevant leur part au passage. C'est l'un des exemples typiques des montages en réseau. Les associations réalisent 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.

L'utilisation d'organisations d'entraide pour faire passer des fonds terroristes ou mafieux n'est pas nouvelle et c'est avec une grande surprise que nous avons constaté l'étonnement des commentateurs lorsque les réseaux «Al Quaïda» ont été révélés. En fait, les délinquants utilisent chacun des systèmes les plus susceptibles de camoufler le risque de découverte de leurs montages :

- 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. Celui-ci l'est d'autant plus favorable que le plan média est important ;
- le choix d'une structure internationale qui facilite le passage des frontières <sup>39</sup>;
- les contrôles des versements et des cheminements qui sont toujours relativement légers.

Le fait que ces structures ne sont 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 inexistant, 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 les flux concernés entre plusieurs entités. Et, là encore, l'essaimage associatif pourra aider.

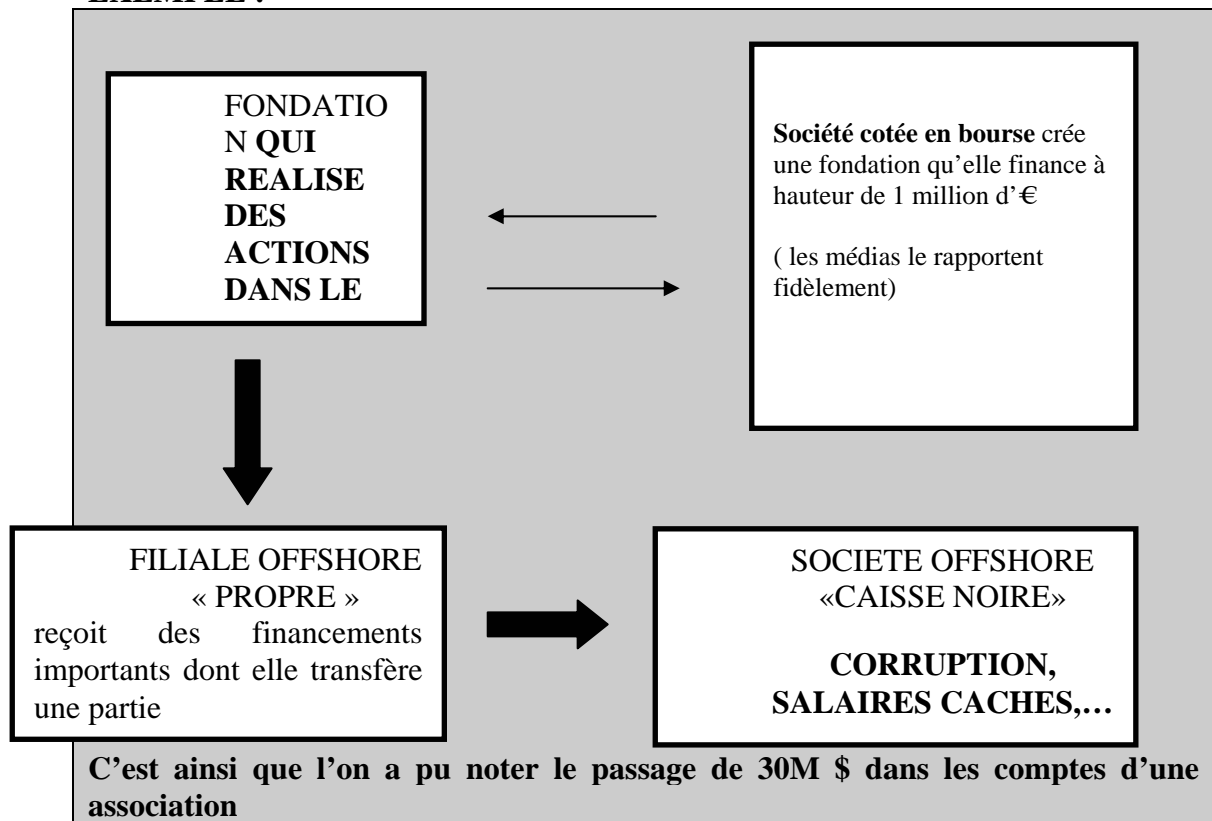
---

<sup>38</sup> Le service à mis en évidence dans son rapport pour 2001 les diverses méthodes utilisées pour tourner la convention OCDE. L'utilisation de fondations et d'associations en est une parmi d'autres.

<sup>39</sup> C'est souvent ce qui explique que 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.



### EXEMPLE :



Le groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) a établi à la fin de l'année 2002 un analyse qui recouvre les meilleures pratiques internationales pouvant être utilisées dans le cadre de la lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif. Cette analyse, a, sa place dans notre rapport. On la trouvera (*annexe 2*).

#### 4. ONG ET MANIPULATION ECONOMIQUE

Les ONG se développent de manière très significative. Elles s'intéressent désormais aux enjeux planétaires, en raison de la carence de régulations étatiques, des désastres qui ne connaissent pas de frontières et aux flux financiers que rien ne limite plus...Ces ONG, formelles ou informelles, comprennent des experts, des hommes d'affaires, des religieux, des jeunes, des personnes plus âgées, des syndicats et tout cela fait un ensemble de personnes dont les intérêts sont plus ou moins liés ou totalement divergents. Les ONG représentent des groupes de pression et développent des actions de lobbying. Elles peuvent être « réformistes »<sup>40</sup>, « conformistes » voire « transformistes » et elles créent des contre-pouvoirs dont la lecture est délicate. Il en résulte, de manière purement mécanique, la naissance d'un soupçon de manipulation. En effet, il est relativement aisé de s'en servir pour donner des informations erronées ou pour utiliser des techniques de manipulation qui seraient trop voyantes à partir d'autres supports. Ces techniques de manipulation peuvent être extrêmement simples, mais elles peuvent aussi être complexes.

<sup>40</sup> Suivant an AART SCHOLTE dans « Alternatives Internationales ».

**EXEMPLE :**

Une ONG avait pour objet de donner des cotations à certaines entreprises évoluant dans un milieu très fermé, en fonction de quoi les entreprises étaient considérées comme fréquentables ou pas. La méthode de cotation était assez simple : elle était liée aux financements qui lui étaient accordés par les sociétés concernées...Au final, cette ONG s'était installée comme une « *pompe à phynances* » pour le dirigeant qui disposait d'un entregent suffisant pour avoir un effet néfaste sur certaines opérations.

Privées de certaines ONG est leur création ambiguë et douteuse. Ainsi, lorsque des sociétés financent des ONG œuvrant dans le domaine qui les concerne, celles-ci peuvent, devenir facilement le porte-voix de l'entreprise en dénigrant les concurrents...

**EXEMPLE :**

Un certain nombre de fondations ou ONG écologistes qui luttent contre les méfaits de l'énergie nucléaire ou des centrales thermiques à charbon, seraient financées par de grands groupes pétroliers.

Quelques indicateurs simples peuvent être ainsi définis :

- lorsque des questions sont posées sur le financement des ONG et qu'il est indûment répondu que les sources sont couvertes par le secret des affaires, on peut se demander pourquoi avoir choisi la forme associative, qui en principe suppose la transparence ;
- lorsque le financement est particulièrement important, il est nécessaire d'en bien identifier les sources car ce sont elles qui vont indiquer le risque de manipulation encouru. Ainsi des versements en provenance de fondations installées dans des paradis fiscaux laissent planer un doute sur la cause qu'elle défendent ;
- lorsque les dirigeants ont exercé antérieurement des responsabilités dans une organisation étatique ou non. Il ne faudrait qu'il puisse exister un conflit d'intérêt décalé dans le temps.

L'un des éléments importants voire l'élément essentiel dans ce domaine, c'est d'être transparent sur les financements. Le but étant de prévenir, éviter tout risque de manipulation et même tout soupçon de manipulation.

**EXEMPLE :**

Certains laboratoires avaient besoin d'un « appel », c'est à dire d'une attente de la population pour vendre sur un produit lucratif, non nocif mais dont l'intérêt médical n'était pas évident. Ils ont financé la création d'une association qui a monté une campagne de presse et ils ont failli réussir à créer le besoin, avec l'aide de quelques sommités médicales et de quelques séminaires bien médiatisés. La supercherie a failli marcher...

**EXEMPLE :**

Une entreprise qui désirait lancer une offre publique d'achat contre un concurrent a financé de manière indirecte la création d'associations d'actionnaires minoritaires, de manière à créer, par des dépôts de plainte successifs dans divers pays, une situation de panique parmi les possesseurs d'actions et, au final, de lui permettre de pouvoir racheter les parts au moindre prix.

**EXEMPLE :**

Au moment où se déroule une négociation importante au niveau mondial qui pourrait entraîner des modifications importantes sur les prix de certains médicaments, une association dite humanitaire, est soupçonnée de détourner vers l'Europe, où les prix sont beaucoup plus élevés. Le détournement impliquait la corruption de divers contrôleurs locaux et étrangers.

Cette affaire, récemment présentée dans la presse semble (si les faits sont avérés), significative de l'ensemble des risques encourus dans ce domaine :

- tentative d'enrichissement par les dirigeants de l'ONG; qui l'utilisent pour faire de la contrebande ;
- augmentation des profits au bénéfice d'un certain nombre d'entreprises européennes en utilisant des sociétés d'import export ;
- utilisation ou manipulation du cas pour démontrer que la politique de bas prix humanitaire doit être abandonnée.

Les méthodes qui permettent de classer au regard d'un problème particulier des pays, des entreprises, ou des situations, constituent un autre type de risque. Il s'agit d'une pratique qui est relativement récente qui, outre des problèmes de légitimité et de représentativité de l'ONG pose le problème de l'établissement de l'indicateur (cf annexe n°).

L'entité qui désire noter ou établir une liste des bons et des mauvais élèves n'a pas, par définition, de rôle officiel. En conséquence, elle n'a pas accès à un certain nombre de données qu'elle va donc aller chercher ailleurs et, de ce fait, elle est confrontée au problème de la source, de l'interprétation des données, et de l'intérêt des lecteurs qui ne sont sensibles qu'au sensationnel (utilisation des résultats).

L'échantillonnage est complexe. Les chiffres n'ont pas de signification dans l'absolu, et ne présentent un intérêt que par rapport ou par comparaison à des références. Tout le problème est de les connaître.

- doit-on prendre un échantillon ou pas ? En général on échantillonne lorsque les populations sont très importantes en nombre, lorsqu'on est confronté à un problème de délais ou de budget, lorsque les fichiers sont peu ou pas accessibles, ou lorsque le risque ou l'objet ne nécessite pas l'exhaustivité de l'analyse (par exemple une recherche de fraude suppose une analyse exhaustive souvent précédée de sondages de dépistage) ;
- quel fichier choisir ? Où ? Quand ? Comment ? Et qui ? constituent autant de questions auxquelles il faut répondre. Va-t-on choisir des membres de l'association, des membres des entreprises qui cotisent à l'association, des membres d'entreprises tierces, ou un fichier externe mais alors lequel ?

**EXEMPLE :**

Prenons au hasard, un indice fondé sur la perception de la qualité de la vie dans un pays par des journalistes financiers et des hommes d'affaires. Ils peuvent n'avoir de ce pays qu'une vision depuis le trentième étage d'un hôtel de luxe ou depuis le terrain d'un club de golf huppé. On y vit donc bien, mais qu'en est-il des 80 % de la population qu'on ne sonde jamais ?

Un autre problème tient aussi à l'habitude de la simplification excessive de situations complexes. Il s'agit pourtant de la seule manière de faire passer des informations dans les médias et donc d'exister ! Et pour simplifier, il faut fractionner, car rendre compte de la réalité devient rapidement trop complexe. Ainsi dans le domaine de la corruption la palette de possibilités est immense : doit-on envisager des sondages qui portent sur le risque par pays ou sur le risque par entreprise, pour ce qu'il est convenu d'appeler la corruption d'affaires ? Les deux coexistent : un « risque pays », si ses élites sont corrompues et si elles demandent systématiquement un « accompagnement » au contrat, un « risque entreprises », si elles payent ou proposent de payer pour obtenir le marché !

Qui va faire le choix, et en fonction de quel critère ? Qui va être interrogé, des fonctionnaires locaux ? Des fonctionnaires internationaux ? Des entrepreneurs du pays ? Des entrepreneurs étrangers ? Et combien ? Si l'on envisage de réaliser un sondage sur les entreprises et d'établir une liste de celles qui présentent des risques, le sondage doit-il être effectué auprès des salariés ou des dirigeants des entreprises concurrentes ? On doit alors tenir compte d'un risque de manque d'objectivité des réponses. Doit-on sonder les entreprises de contrôle externe ? Mais elles se retrancheront derrière le secret professionnel que leur impose leur déontologie...

Comment va-t-on définir les pondérations ? et sur quelle valeur ?

Que faire lorsqu'on veut mesurer la corruption des administrations ? La petite corruption ne présente que peu de complexité, seul est marquant le rapport direct : on paye et on passe (les échanges se font en nature ou en espèces) ; ou on ne paye pas et on reste bloqué. Est-il logique, ou n'est-il pas trop simplificateur de regrouper cette forme de corruption avec celle qui est organisée par les puissants assistés de conseils et grands utilisateurs de paradis fiscaux ?

Le « risque pays » peut aussi être source d'interrogations : doit-on faire figurer dans la même liste des pays dits développés et ceux dont le développement est moindre ? Peut-on raisonnablement penser que certains pays, dont la France, les Etats Unis d'Amérique, la Grande Bretagne, entre autres, ont des administrations corrompues au même titre que certains pays moins avancés. Or, ces pays appliquent des procédures de contrôle interne et externe et des procédures d'inspection. Le risque de corruption paraît ponctuel, relève d'un dysfonctionnement, ou d'un réseau non maîtrisé, et il n'est pas structurel. De même, les cas de corruption y sont traités de manière tout à fait classique, comme on peut traiter les autres infractions. Le nombre de cas traités est interprété non comme un indicateur de l'efficacité de la justice, mais comme le révélateur d'une situation particulièrement corrompue.

Lorsque les sources d'informations ne sont pas disponibles on est obligé de travailler et par rapprochement et recoupement, divers points doivent alors être examinés attentivement :

- la base méthodologique ;
- la construction des indicateurs ;
- le choix et les pondérations a priori ;
- utilisation de données multiples parmi lesquelles les critères qualitatifs ;
- la représentativité de l'échantillon qui peut être socialement et sociologiquement trop étroit.

\*       \*

\*

L'encadrement juridique français des associations reste souple et conforme au texte d'origine du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Comme on vient de le voir, le domaine associatif révèle d'importantes dérives. Ce n'est pas une raison pour interdire ce système d'expression et d'action.

Il faut donc prévoir des procédures de gestion et de contrôle et leur bonne application sachant que la formule associative est une pièce maîtresse des politiques publiques et également un des éléments de la réforme de l'Etat.

Ainsi, ce n'est pas sans arrière-pensée que la dernière circulaire du premier ministre en date du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations (J.O. du 27 décembre 2002), utilise à dessein dans son deuxième paragraphe introductif le terme « partenariat ». C'est une reconnaissance du monde associatif, en tant que vecteur des relations qui existent entre le secteur public et le secteur privé.

Cette circulaire interprétative s'adresse aux services de l'Etat et à ses services déconcentrés. Il serait souhaitable, à l'époque d'une forte volonté de décentralisation, que ces dispositions soient reprises, ou tout du moins suivies, par toutes les collectivités territoriales afin que les fonds publics octroyés aux associations locales puissent être utilisés de la manière la plus efficiente.

**CHAPITRE II**

**DE L'ART DE MANIPULER LES COMPTES :  
2 ET 2 FONT-ILS TOUJOURS 4<sup>41</sup> ?**

---

<sup>41</sup> On rapporte qu'un dirigeant d'entreprise recherchait un comptable performant et, lors des entretiens, posait aux postulants les mêmes questions : « combien font deux et deux ? » Celui qui a obtenu la place, intéressante

A la suite des scandales qui ont touché de nombreuses entreprises de premier plan, les outils législatifs sont en cours de modification dans la majorité des pays industrialisés. On doit donc se demander si les mêmes errements seront susceptibles de se reproduire après l'entrée en vigueur de nouvelles lois... Certes, en France, du fait de la réglementation existante, les dérives y sont apparues moins systématiques, et moins importantes en valeur. Cependant, il est évident que leurs causes profondes ne sont pas le fait des seuls textes. Il s'agit plutôt d'une carence de probité et de la multiplication des conflits d'intérêts, véhiculés par des réseaux. De nouvelles difficultés ne manqueront pas de se reproduire car les conflits d'intérêt qui ont affecté les auditeurs, les banques d'affaires et les organisations<sup>42</sup> n'ont pas tous disparus.

Les causes et les montages qui ont été mis en place voici plusieurs années, sont toujours susceptibles d'être révélés à l'occasion de « nettoyage » de bilans ou de plaintes déposées par des actionnaires minoritaires. De plus, actuellement, il n'est pas possible de mesurer le degré d'implication des cabinets d'audit externe : personne, dans la situation actuelle n'est l'abri de « résurgences délictuelles » ayant leur source au cours des années 2000 et suivantes. Utiliser des artifices comptables pour présenter des comptes optimisés n'étonne plus personne, c'est une tendance presque naturelle. D'ailleurs de nombreux cabinets proposent leurs services pour réaliser ces montages, ce qui paraît un peu surprenant...

En fait, c'est la systématisation des « artifices » qui pose problème et non pas la dérive ponctuelle. Nous allons développer ceux qui présentent les risques les plus significatifs. Par ailleurs, cette analyse ne s'entend que dans la globalité. Vouloir la limiter à un pays, relève de l'absurde. Le système de contrôle élaboré dans un pays ne vaut, désormais, que par la qualité du maillon le plus faible. C'est par lui que vont passer les montages les plus risqués, voire les plus osés.

---

au demeurant, lui a répondu ce que le dirigeant voulait entendre « combien voulez-vous que cela fasse ? »

<sup>42</sup> Le terme « organisations » est ici entendu dans son acception la plus large d'entité organisée (entreprise, société, administration, association...)

Les comptes utilisés pour évaluer les organisations sont-ils probants et exacts ? Les causes des modifications anormales des données financières sont exposées ci-après. Pour que les analyses effectuées soient cohérentes et utiles, il est nécessaire de travailler avant tout sur des données exactes ; ensuite, il faut pouvoir effectuer des comparaisons historiques de manière à ce qu'une tendance puisse être tirée et qu'une valorisation cohérente soit possible ; enfin, il faut mettre ces informations en perspective avec celles détenues par des concurrents pour déceler les variations significatives. Ainsi une valeur sera donnée à l'entreprise qui l'utilisera pour emprunter, obtenir une cotation boursière....

Pour évaluer une société, il faut confronter les données tirées des exercices antérieurs avec les données de l'exercice en cours, en déduire une tendance. Par ailleurs, il faut analyser les données de cet exercice afin de déterminer les caractéristiques qui placent la société dans une situation positive ou négative. Enfin, il faut comparer les données recueillies avec les données d'entreprises similaires.

Les comptes d'une entreprise sont fondés sur un certain nombre de règles connues et reconnues. Chacun des partenaires ou des parties prenantes de l'entreprise sait, ou devrait savoir, ce que représentent les documents transmis. Mais aucun d'entre eux ne retire la même information d'un document unique et ne l'utilise de la même manière. En fait, les intérêts peuvent être fondamentalement divergents. C'est à ce niveau que le problème se situe.

Il peut exister plusieurs types de comptes<sup>43</sup> : les comptes annuels, les comptes *pro forma*<sup>44</sup>, ceux qui font apparaître une réalité virtuelle, ceux qui mettent en évidence la création de valeur, etc. Tout cela ne contribue pas à simplifier la situation. Il est par ailleurs possible de choisir le référentiel comptable de son choix, ce qui donne des résultats pouvant varier considérablement.

## I. - CONSOLIDATION

Le changement de périmètre de consolidation<sup>45</sup> est un moyen pertinent de « camoufler » des informations qui ne doivent pas être portées à la connaissance du public : il s'agit dans tous les cas de présenter une situation honorable ! Cette pratique, utilisée de manière « anormale », entraîne une perte considérable de visibilité puisque l'on fait varier artificiellement le référentiel dans le temps comme dans l'espace.

La modification du périmètre de consolidation consiste à faire « entrer » certaines filiales dans le périmètre et à en « sortir » d'autres, suivant des critères choisis de manière interne. Cela permet de s'adapter à une situation juridique donnée ou à une crise, de quelque nature que ce soit.

La notion-clé est le caractère significatif de la filiale consolidée, mais comme sa définition n'est pas précisément fixée,<sup>46</sup> il reste à la quasi discrétion de celui qui établit les comptes. Ainsi, dans le but de présenter des comptes positifs, ou très largement positifs, il

---

<sup>43</sup> Les seuls comptes officiels sont les comptes sociaux.

<sup>44</sup> Voir II page 84.

<sup>45</sup> « Technique permettant l'établissement de comptes uniques représentatifs de l'activité globale et de la situation d'un ensemble de sociétés ayant des liaisons d'intérêt commun mais gardant chacune une personnalité juridique propre » . (Mémento pratique comptable Editions Francis LEFEBVRE) La consolidation est donc une opération virtuelle, à partir de laquelle les analyses sont effectuées.

<sup>46</sup> On peut envisager plusieurs éléments pour définir le caractère significatif ou non : l'appartenance au cœur de métier (cela facilite les évaluations extérieures), le chiffre d'affaires (c'est l'apport financier au groupe qui est privilégié), le montant bilantiel ou celui de la quotité des participations . Chacun de ces critères présente ses avantages, ses inconvénients et ses truquages propres.



pourra être considéré que certaines filiales, génératrices de pertes, ne sont plus significatives. C'est autant de « passif » extrait artificiellement du groupe !

Lorsque le besoin s'en fait sentir, on peut également modifier le capital de ces structures, directement ou par portage. Ainsi, la manipulation ne sera pas immédiatement décelable. Les charges, risques et engagements liés à la structure concernée ne figurent plus dans le périmètre. On peut alors dire que l'on a « déplombé » les comptes. Inversement d'autres entités dont les comptes sont plus « corrects », intégreront le périmètre.

#### **EXEMPLE :**

*Après une crise immobilière, le groupe Durand va « sortir » de son périmètre les pertes cumulées dues à des engagements inconséquents, dont l'intégration ferait tomber le ratio de solvabilité, avec toutes les conséquences qui en découlent.*

*L'opération s'organise de la manière suivante :*

- *tout d'abord créer, ou susciter la création, d'une filiale « Dupond » dans laquelle le groupe Durand est minoritaire ; le majoritaire est un autre groupe « Duval », complice du montage. Il sera rémunéré pour cette activité, soit directement soit indirectement ;*
- *trouver un financement qui permette à la filiale Dupond de racheter les créances « irrécupérables » (ce financement pourra être complètement à la charge du groupe Durand) et le « risque » sera partagé avec d'autres organisations confrontées au même problème ;*
- *ne pas intégrer les pertes dans le périmètre de consolidation ;*
- *attendre des jours meilleurs pour résoudre le problème ou pour comptabiliser les pertes puisque, au final, les créances « irrécupérables » devront être inscrites quelque part.*

Pour permettre à la filiale d'acheter les créances irrécupérables l'artifice le plus souvent utilisé est le suivant :

- on lui avance les fonds, de manière indirecte, ce qui permet l'achat et maintient l'engagement hors bilan sous une forme imprécise ;
- on peut également susciter un financement bancaire, notamment quand la banque est mal placée pour refuser l'opération du fait des engagements déjà pris. Ainsi, la somme garantie reste toujours hors bilan de la société qui organise le montage.

Ces artifices permettent à l'organisation « d'écarter » des actifs douteux (souvent dus à des achats inconsidérés au plus haut des cours), en ne les incluant pas dans son activité). Le problème qui demeure est la sortie du montage car, lorsqu'on est englué dans une opération de ce type, il est quasiment obligatoire de créer un montage complémentaire pour « sécuriser » le tout. Le financement de la sortie de l'opération peut se faire de la manière suivante :

- *Durand crée une seconde filiale dédiée, à laquelle il prête les fonds qui permettront de racheter les créances.*
- *Il absorbe cette filiale et garde les créances à son actif (hors provisions) puis il procède à une vente par lots au meilleur moment, en général, lorsqu'une opportunité de réaliser une cession importante hors exploitation se présente.*
- *Les moins values vont être compensées dans le meilleur des cas par des plus values en cours, de manière à « lisser » la perte.*

Dans tous les cas c'est le président-directeur-général suivant qui soldera la situation. Un autre montage peut être organisé lors de cette phase. Il concerne la cession de la filiale dédiée. Une provision réelle est comptabilisée, non pas à la valeur de vente des créances, mais à la valeur de liquidation, soit une valeur proche de zéro. La valeur des actions chute considérablement et le repreneur « met facilement la main » sur l'entreprise avec, en plus, des déficits considérables à imputer !

Il est aussi possible d'utiliser le « coquillage<sup>47</sup> » pour résoudre le problème posé par ce potentiel de pertes. Il s'agit alors de diluer les engagements dans une cascade de holdings et de sociétés civiles. Celles-ci ne seront pas intégrées au périmètre de consolidation du fait de leur valeur bilantielle unitaire relativement faible. Mais le total des sommes additionnées reste, lui, très significatif.

La « nouvelle économie » issue des technologies modernes de l'information, joue un rôle important dans l'utilisation de ce type de manipulation. Elle ne l'a pas créé, mais le *maelström* qui a suivi son démarrage a laissé entendre et a démontré (puisque tout contrôle était banni) que tout pouvait arriver en matière de plus value. L'important était la création de valeur, surtout s'il n'était pas possible de procéder à une évaluation crédible. Toute la place était alors laissée à l'imagination la plus débordante. Des dérives importantes ont vu le jour, elles ont essaimé très largement dans les secteurs classiques.

#### **EXEMPLE :**

Une société « nouvelle technologie » réalisait, semble-t-il, d'excellentes opérations qui, cependant, ne généraient pas du chiffre d'affaires mais qui étaient susceptibles d'intéresser une entreprise conventionnelle. Les résultats et le chiffre d'affaires n'étant pas significatifs, le calcul du prix de cession a été basé sur le nombre de visites du site internet.

Cela semblait logique, puisque l'acheteur pouvait envisager des perspectives de développement sur ce critère apparemment cohérent. Ces chiffres étaient très importants, si importants même, qu'un auditeur interne a émis un doute tellement circonstancié que des contrôles informatisés ont été réalisés à partir d'un logiciel d'extraction.

Il est alors apparu que, dans le but de faire grimper le prix de vente, les dirigeants de la « nouvelle technologie » avaient utilisé des robots pour multiplier les visites du site.

Un exemple tiré de la législation américaine illustre bien ce type de manipulation déconsolidante qui permet de « sortir » les dettes trop visibles du bilan. C'est celui des SPE<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Pratique qui consiste à partager des activités en divers secteurs regroupés dans une « coquille » ou société plus ou moins écran.

<sup>48</sup> Les structures SPE sont des sociétés écran qui présentent une triple opportunité :

(*Special Purpose Entities*, ou entités à usage spécial) qui permettent de payer moins d'impôts. Il s'agit de sociétés plus ou moins factices qui n'apparaissent pas dans les comptes de la maison mère dès lors qu'une faible part de leur capital (3% récemment portée à 5%) n'appartient pas cette dernière. L'opération se structure en plusieurs étapes :

- créer ces sociétés, de préférence dans un paradis fiscal, pour des raisons évidentes ;
- leur donner les moyens de racheter les créances irrécupérables, au moyen de prêts gagés sur la maison mère ;
- trouver les « hommes de paille » qui détiendront les 5% fatidiques pour permettre la déconsolidation (il s'agira de toute personne intéressée et, en particulier, d'employés des banques qui ont investi à titre personnel ou des hauts cadres de l'organisation).

Ces sociétés inscrivent à leur actif des contrats à terme, et à leur passif un endettement considérable. Tout en « escamotant » des dettes elles font remonter la trésorerie de l'entreprise organisatrice, ce qui enjolive notablement la situation.

Dans une affaire récente, illustrant le montage décrit, le problème s'est posé de l'impossibilité de lever des fonds totalement extérieurs (sans doute, parce que les investisseurs potentiels ne tenaient pas à entrer dans le jeu). Dès lors, il a été créé une structure d'investissement appartenant au groupe. Elle était dirigée par un employé n'appartenant pas à la direction qui n'était donc pas soumis aux obligations déclaratives de ses intérêts (en fait c'était donc un « homme de paille »). Il empruntait des fonds garantis par l'organisation mère. Elle en bénéficiait et percevait une commission substantielle.

## II. – COMPTES « *PRO FORMA*<sup>49</sup> »

En cas de modification du périmètre d'activité des entreprises, les bases d'analyse doivent rester le plus proche possible de la réalité, de manière à ne comparer que ce qui est comparable. Il en va de la qualité de l'évaluation. Ainsi, souvent, à la demande des évaluateurs financiers, les comptes sont publiés sous la forme dite « *pro-forma* », dans laquelle les informations sont lisibles et comparables. Ce procédé permet de retraiter rétroactivement les résultats.

Cependant, suivant les calculs d'un cabinet de notation américain, les bénéfices des 500 premières entreprises américaines en 2001 auraient varié de 170 milliards de dollars suivant le type de comptabilité utilisée (pro forma ou comptabilité classique). Ainsi on peut présenter aux actionnaires et au public des informations orientées.

Les deux risques majeurs inhérents à cette présentation sont les suivants:

- ne prendre en compte que les produits des entreprises nouvellement rachetées et « oublier » les dettes que l'investissement a nécessité ;

- 
- camoufler les pertes .
  - permettre l'emprunt de sommes importantes .
  - dissimuler l'impôt créé mécaniquement par ces montages.

<sup>49</sup> Les comptes « *pro forma* » sont utilisés, lorsque des achats ou des cessions ont été effectuées et que des structures entrent ou sortent pour la première fois dans le périmètre de consolidation. Il s'agit d'un retraitement des données qui permet de rendre les performances comparables.

- changer constamment et artificiellement le périmètre d'activité du groupe, pour masquer pendant un certain temps l'engagement financier et rendre toute analyse quasiment impossible.<sup>50</sup>

Il est à noter que les comptes pro forma ne sont pas reconnus officiellement dans certains pays.

### III. - ACQUISITIONS ET CESSIONS D'ENTREPRISES

A l'occasion d'acquisitions et de cessions d'entreprises, les montages pourront aussi avoir une utilité, soit dans le but de favoriser un acheteur, soit dans le but d'en écarter d'autres, puis après la réalisation de l'opération attendue, « rhabiller » les comptes.

Au moment de l'achat et en particulier lors de l'évaluation de l'actif et du passif, toutes les manipulations décrites dans le présent rapport sont possibles, dès lors que les contrôles externes et internes sont défaillants et que le conseil d'administration ne remplit pas sa mission de surveillance.

Ces manipulations sont souvent d'une grande simplicité. Il peut s'agir, comme on l'a décrit ci-dessus de provisionner des créances à leur valeur de liquidation, ce qui a pour effet immédiat de « plomber » les comptes et de favoriser un acheteur privilégié ou une reprise. On se rapproche alors du délit pénal.

Il peut aussi s'agir de ne pas provisionner certaines créances douteuses, ce qui a pour effet de présenter une situation favorable et donc d'augmenter la valeur du titre. Des acheteurs possibles peuvent alors être écartés au détriment d'initiés. Une fois l'opération effectuée, l'acquéreur opérera les traitements nécessaires à la régularisation des comptes. Ce dernier montage est effectué lorsqu'il y a connivence entre acheteur et vendeur : l'organisation achète plus cher les titres et les complices se partagent les gains .

Après l'achat, lorsque le prix d'acquisition est supérieur à la valeur comptable, ce qui est le plus souvent le cas (différence entre la valeur de l'actif net et le montant effectivement payé), cet écart est amortissable sur une durée pouvant aller de cinq à vingt, voire quarante années suivant la norme choisie. Cela a souvent été constaté au moment de la période euphorique liée au développement des nouvelles technologies de l'information. Les rachats ont alors été négociés au plus haut de leur valeur. L'impact peut donc être librement étalé sur une durée plus ou moins longue, en fonction du choix de l'acquéreur. Il est également possible d'affecter cet écart à des actifs corporels ou incorporels, de préférence non amortissables, l'écart ne présente plus aucun effet négatif.<sup>51</sup>

A l'occasion de l'entrée d'un minoritaire dans le capital d'une filiale il est possible de dégager un profit de dilution (profit exceptionnel): la maison mère procède à une réévaluation dans ses comptes. La différence entre la valeur inscrite au bilan et celle retenue pour la valeur d'entrée de minoritaires constitue le profit de dilution. Tous ces éléments nécessitent des retraitements de comptes en reprenant la réalité de l'opération et en effectuant les corrections nécessaires.

<sup>50</sup> Ce type de manipulation est typique d'un comportement des entreprises qui privilégient la croissance externe. Pendant que les opérations de fusion sont en cours, les contrôles internes ou externes peuvent être suspendus.

<sup>51</sup> Amortissement de survalueur « goodwill » : opération comptable qui prend en compte l'écart entre le prix payé et la valeur réelle .

Notons qu'en matière de fraudes, le procédé le plus souvent utilisé pour tromper les éventuels acheteurs sur la valeur des titres est le suivant :

- créer des "jeunes pousses" dans des pays émergents ;
- inclure des propositions d'achats de licences dans les produits ;
- structurer un plan média pour en vue de survaloriser un titre et de trouver un repreneur crédule.

#### IV. – LE CHANGEMENT DE METHODE COMPTABLE

En cas de modification de la norme comptable utilisée les résultats peuvent être fondamentalement différents ! Il convient d'abord de définir en quoi consiste un changement de méthode comptable et ses conditions :

*« A moins qu'un changement exceptionnel n'intervienne dans la situation du commerçant,...la présentation des comptes annuels comme les méthodes d'évaluation ne peuvent être modifiées d'un exercice à l'autre (article 11 du code de commerce) ;*

*La cohérence des informations comptables au cours des périodes successives implique la permanence dans l'application de règles et procédures. Toute exception à ce principe de permanence doit être justifiée par un changement exceptionnel dans la situation de l'entité ou par une meilleure information.*

*Si des modifications interviennent, elles sont décrites et justifiées dans l'annexe. Elle doit mentionner les circonstances qui empêchent de comparer d'un exercice à l'autre certains postes du bilan et du compte de résultat et, le cas échéant les moyens qui permettent d'en assurer la comparaison.*

*La loi sur les sociétés du 24 juillet 1966 dispose que ces modifications sont de surcroît signalées dans le rapport de gestion et, le cas échéant, dans le rapport du commissaire aux comptes.*

*« Un changement de méthode résulte :*

- *soit du remplacement d'une méthode par une autre lorsqu'un option implicite ou explicite existe ;*
- *soit d'un changement de réglementation,*

*Un changement de méthode stricto sensu a pour cause des modifications intervenues dans la situation de l'entreprise ou dans le contexte économique, industriel ou financier. La décision de changer de méthode n'est pas discrétionnaire, elle résulte des circonstances qui rendent ce changement nécessaire ... »<sup>52</sup>.*

Dès lors ne constituent pas un changement de méthode :

- l'adoption d'une méthode pour des opérations ou événements qui diffèrent sur le fond d'événements ou opérations survenues précédemment ;
- l'adoption d'une nouvelle méthode pour des événements ou opérations qui étaient jusque là sans importance significative <sup>53</sup>.

Les comptes d'une entreprise doivent donc exprimer sa situation financière et comptable à un moment donné. Or, la mondialisation a très largement influé sur le choix des normes. La logique voudrait que l'on utilisât la même norme pour chacun des exercices. Ce qui donnerait une cohérence à l'analyse d'un groupe dans le temps. C'est l'inverse qui s'est produit. Des changements de normes quasiment constants ont été révélés, exercice après exercice. Il a même été constaté que le choix d'une norme, ne s'accompagnait pas de

---

<sup>52</sup> Institut Français de l'Audit Interne (IFACI) Préparation à l'examen d'Auditeur Interne Certifié, Vol 3

<sup>53</sup> ibidem

l'application de toutes les règles qui la composaient. Ainsi, on « faisait son marché » au gré de ses intérêts. Aujourd'hui, la surveillance semble plus forte.

#### **EXEMPLE :**

*Une entreprise multinationale (utilisant la norme US GAAP) s'était donné pour objectif d'augmenter son résultat avant une cession. Ceci lui a permis de présenter un bénéfice élevé, puisque la norme choisie permettait de ne comptabiliser les plus ou moins-values qu'à la fin du plan de cession. Or, l'exécution du plan n'était pas terminée. En l'espèce une importante moins-value a été exclue des comptes de l'exercice en attente d'une plus-value à venir. Dans ce cas la question est de savoir comment se clôturera le plan de cession. Soit les plus-values ultérieures compenseront les moins-values, soit l'entreprise décalera indûment la comptabilisation de pertes exceptionnelles, mais les exercices seront alors clôturés.*

Nota : une opération classique peut être activée conjointement à ces montages et consiste à inclure dans le résultat opérationnel des éléments exceptionnels (cessions d'actifs par exemple), ce qui fausse les calculs et opacifie les comptes.

Les conséquences des changements de norme peuvent emporter des conséquences significatives. Ainsi par exemple, les opérations de crédit sont traitées différemment dans les deux référentiels comptables français et américain. Selon la norme française, une société peut déclarer une augmentation des bénéfices de 80% alors que les mêmes chiffres, transposés à la norme américaine, mettent en évidence une perte nette<sup>54</sup>.

Pour ces quatre premiers types de montages, il faut préciser que chaque compte est lui-même retraité, et que chacune des opérations de retraitement recèle de sa propre marge d'interprétation, augmentant le risque d'autant.

A cet égard, l'actuel président de la Fédération internationale des experts comptables (IFAC), défend la supériorité des règles internationales "*International financial Accounting Standards (IFAS)*" sur les normes américaines "*United States Generally Accepted Accounting Principles (USGAAP)*" qui peuvent, à l'évidence, faire l'objet d'interprétations constantes et à tous les niveaux. De plus, l'utilisation des normes US GAAP peut générer, au cours des contrôles, une « synergie négative », par l'abondance de la documentation et des annexes fournies. C'est une variation d'un adage connu : « à celui qui cherche l'arbre, montrez la forêt » !

Dans tous les cas, en termes de contrôle, le constat d'une différence significative entre les résultats calculés sous une présentation américaine et ceux issus de la norme du pays concerné est un indicateur fondamental de risque. Les faits sont têtus et quelle que soit la norme retenue, les résultats devraient être sensiblement identiques. S'ils ne le sont pas, la cause peut résider dans une manipulation, sauf à considérer que c'est la norme elle-même qu'il faut modifier.

## **V. - POSTES COMPTABLES MANIPULABLES**

L'objectif recherché en « manipulant » les postes comptables est de parvenir à adapter la comptabilité au résultat espéré ou fixé, qu'il soit positif ou négatif. Seuls les éléments qui servent traditionnellement de variables d'ajustement à la régulation des comptes seront étudiés.

---

<sup>54</sup> A titre purement indicatif, les options qui peuvent faire varier les résultats affectent notamment les traitements suivants : le crédit-bail, les impôts différés, les fluctuations de change, les engagements de retraite, les écarts de consolidation, les frais de recherche ...

## 1. LES POSTES A LISSAGE: AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS

➤ *Les amortissements* : les amortissements se définissent comme la constatation comptable d'une perte de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du progrès technique ou de toute autre cause dont les effets sont jugés irréversibles. L'allongement de la durée d'amortissement augmente le résultat en limitant la dotation annuelle ; inversement, le raccourcissement de la durée ou des taux augmente la dotation annuelle et donc diminue ce résultat.

Le choix de la durée est à la discrétion de l'organisation, les adaptations à la réglementation fiscale et comptable se faisant par régularisation.

➤ *Les provisions (les coussins)* : le principe de la provision est de donner la possibilité de comptabiliser en charges des pertes ou charges non encore effectives à la clôture de l'exercice, mais que les événements rendent probables. Le plan comptable fait une distinction entre les provisions pour pertes et charges et les provisions pour risques. Quel que soit le type de provision, il a pour effet la diminution du résultat au moment de leur comptabilisation. Lors de leur reprise, elles fonctionnent en sens inverse en créant des profits, quasiment non causés.

Une enquête récente rapporte que, toutes évaluations confondues, le montant des provisions comptabilisées pour l'ensemble des entreprises correspond à un quart environ du chiffre d'affaires total, ce qui est considérable. On comprend dès lors l'intérêt qui peut être attaché à l'utilisation d'un tel moyen d'ajustement des comptes.

L'utilisation de cette « variable de régularisation » est communément connue sous l'appellation de « coussinage ». Lorsque l'entreprise a besoin de limiter ses produits elle va « gonfler le coussin ». Lorsqu'elle désire les augmenter, elle va « dégonfler le coussin » en réintégrant les provisions exagérées. Traditionnellement, en gestion ordinaire, les organisations surévaluent leurs provisions en période de croissance du chiffre d'affaires de manière à constituer pour l'avenir le « matelas ». Corrélativement, elles diminuent les provisions en période de baisse du chiffre d'affaires, ce qui leur permet de présenter une situation améliorée.

### EXEMPLE :

*Une entreprise qui est engluée dans un ensemble de risques aussi multiples que variés désire régulariser une fois pour toutes sa situation<sup>55</sup>. En effet en suivant le cours normal des choses, elle aurait présenté, pendant plusieurs années, des résultats proches de zéro, ce qui aurait eu des conséquences importantes en matière de valeur des titres. En conséquence, il était préférable pour elle de « plomber » les comptes et repartir positivement, d'autant plus qu'en chargeant les provisions elle se créait une source de profits pour les exercices suivants au moment de la réintégration des sommes exagérément comptabilisées.*

Le problème des provisions est qu'elles présentent un risque qui ne peut être que subjectif puisque, s'il était objectif, il figurerait dans les charges. Ce risque peut être considéré comme certain, si l'on est pessimiste ou si l'on n'a pas besoin de présenter un bilan trop riche, ou comme aléatoire si l'on est optimiste. On peut également avoir un réel besoin de présenter un bilan positif.

Par ailleurs, la notion de risque peut varier. Ainsi dans un procès en cours, une véritable leçon de comptabilisation des provisions suivant leur nature a été relevée à

<sup>55</sup> Le Conseil national de la comptabilité précise que l'on ne peut provisionner des charges qui préfigurent un enrichissement de la société. Ainsi il est impossible de provisionner une activité dans son ensemble.

l'audience par le procureur dans les termes suivants : « *on nous a parlé de provisions pédagogiques, de provisions pour risques avérés, probables, éventuels, de provisions prudentielles, de provisions précautionnelles* », ce qui donne une idée de l'inventivité dont on peut faire preuve dans cette matière. Il convient cependant d'observer qu'un grand nombre de provisions ne sont pas déductibles fiscalement.

Pendant la période 2001/2002, l'un des montages imaginés dans le domaine des provisions consistait à isoler les pertes ou les risques importants dans des filiales localisées en Amérique du Sud ou dans des pays de l'Europe de l'Est et à ne pas les provisionner à hauteur de leurs risques. Cela permettait de ne réintégrer dans la consolidation que des situations extrêmement positives. Le risque encouru était très limité puisque la manipulation s'exerçait dans des pays éloignés puisqu'il était fait appel à des filiales locales de cabinets d'audit pour valider frauduleusement le montage. Ainsi les cours boursiers étaient toujours positifs. Mais à un moment donné, il faut bien réintégrer les opérations douteuses ou frauduleuses dans les écritures...

Il existe certains types de provisions particulièrement sensibles :

- *Les retraites* :

le poste qui est sans doute l'un des plus risqués est celui des provisions des engagements pour retraites ; il peut être affecté de deux façons : celle du taux d'actualisation des dettes (variable entre 3 et 9%) et celle des personnes concernées (communément désignée par les professionnels comme la valeur actuelle des charges futures).

- *Les restructurations* :

en cas de rachat d'une entreprise, la création d'une provision de restructuration minore la valeur résiduelle de l'entreprise achetée. Mécaniquement la survaleur de celle-ci est augmentée. Or cette survaleur est elle même affectée d'un amortissement sur une longue période.

Les provisions pour restructuration peuvent aussi créer un effet induit, car la comptabilisation de la provision « plombe » les comptes, ce qui justifie a posteriori la mise en place de la restructuration.

- *Les provisions exceptionnelles* :

il est habituel, chez les nouveaux dirigeants de « charger la barque » de la gestion de leurs prédécesseurs, ce qui a plusieurs effets :

- le premier, sanction mécanique de la gestion du « sortant », crée un déficit important (on dit alors que le nouveau venu "nettoie les comptes") ;
- le second donne une marge de manœuvre au nouveau dirigeant pour les exercices ultérieurs, lorsqu'il réintègre dans les comptes les montants comptabilisés en excès. Cela est appelé l'effet « rebond ».

## 2. LES STOCKS

Les stocks sont un ensemble de biens et de services qui interviennent dans le cycle d'exploitation d'une entreprise pour être soit vendus, soit consommés. Les manipulations peuvent consister, soit dans un changement de la méthode d'évaluation d'un exercice sur l'autre, soit dans l'allégement des stocks.

➤ *Changer la méthode d'évaluation* :



il existe plusieurs méthodes d'évaluation des stocks, LIFO ("*last in first out*", dernier entré, premier sorti), FIFO ("*first in, first out*", premier entré, premier sorti ) et CUMP (coût unitaire moyen pondéré).

Chacune de ces méthodes présente une spécificité propre. Ainsi, on peut avancer le fait que, lorsque le coût des matières premières augmente, la méthode FIFO permet de présenter le bénéfice net le plus élevé.

#### **EXEMPLE :**

*Une entreprise qui a décidé d'appliquer la méthode FIFO à la place de la méthode CUMP est passée d'un déficit de 6 M d'euros à un bénéfice de 5 M d'euros. Ainsi en l'espèce elle a créé artificiellement un bonus de 11 M d'euros.*

#### ➤ *Alléger les stocks :*

une pratique ancienne consiste, en fin de période de clôture, à écouler les stocks, avec facturation vers le réseau de distribution, ce qui permet de présenter une situation acceptable. Au début de l'exercice suivant, les stocks sont retournés, au plus grand bénéfice de la société et de certains salariés, qui ont pu obtenir des commissions sur ventes fictives. Il n'est pas sans intérêt pour les dirigeants détenteurs d'une partie du capital de céder quelques actions sur la foi de ces opérations et de les racheter à une valeur nettement moindre lorsque l'opération a été soldée. Cela peut s'apparenter à un délit d'initié.

### 3. LES PRODUITS

Ils peuvent aussi faire l'objet de manipulation :

#### ➤ *Gonfler artificiellement les ventes :*

il s'agit de comptabiliser des créances, pour la partie non acquise, comme des produits fermes. Toutes les pratiques ont été recensées, depuis la création de créances fictives circulant entre filiales, la vente de licences sans existence, jusqu'à la comptabilisation pour des mandataires de montants gérés comme du chiffre d'affaires ferme. Il existe aussi une tendance à entrer en profits de « groupe » les opérations menées pour des tiers, alors que c'est la seule recette d'intermédiaire qui, au final, sera constatée.

Deux procédés, entre autres sont fréquemment utilisés :

- le premier consiste, à transformer une lettre d'agrément (c'est une facture pro forma améliorée), en une créance certaine, qui doit donc figurer dans les produits ;
- le second, connu surtout dans le domaine du blanchiment, consiste à intégrer à la comptabilité des commandes très importantes, en provenance d'entreprises inconnues situées dans des paradis fiscaux.

Cette pratique permet de générer un chiffre d'affaires inespéré ou conforme aux prévisions. En fait, bien que le contrôle ne soit guère difficile pour les spécialistes, il s'agit là de montages frauduleux couramment utilisés dont on se sert pour séduire les investisseurs.

#### ➤ *Comptabiliser plusieurs fois les contrats signés avec les clients :*

ce montage est bien connu, mais doit être prolongé indéfiniment sous peine d'être détecté. La régularisation entraînerait la mise en évidence de la supercherie puisque le produit disparaîtrait.

➤ *Utiliser la diversion:*

il s'agit de choisir le résultat le plus flatteur, qui sert le mieux les intérêts du dirigeant et qui colle au résultat espéré. Le choix est vaste. Outre le résultat net qui est le seul reconnu, on peut pratiquer la présentation du résultat d'exploitation, de la marge opérationnelle ou du résultat courant. C'est l'EBITDA<sup>56-57</sup> qui tenait encore récemment la corde : il s'agit d'une sorte de résultat brut d'exploitation qui a l'immense mérite d'être toujours positif, avant amortissement, dépréciation d'actifs et frais financiers. D'origine américaine, il est censé évaluer la véritable performance en valorisant la création de valeur. En bref, l'EBITDA permet seulement de savoir si l'organisation est en mesure de faire un gros chèque à une date donnée, il peut permet de neutraliser les effets de la structure financière et des opérations de fusion.

➤ *Gonflement des flux :*

à la suite d'un achat et du maintien d'une filiale dans le périmètre, il est arrivé que l'on comptabilise la totalité du flux d'autofinancement, bien que le holding ne contrôle pas la totalité des parts de la filiale, en effet il ne peut mettre la main sur le flux d'autofinancement même si les résultats opérationnels sont comptabilisés totalement dans le groupe.

**EXEMPLE :**

Lorsque des achats sont prévus et seront payés en actions (l'acheteur potentiel propose aux actionnaires de l'entreprise qu'il veut acquérir ses propres actions en paiement), il peut être tentant de fixer un résultat opérationnel élevé, avant l'achat. Une fois l'opération bouclée, on peut annoncer le résultat réel plus faible. Le vendeur est alors payé en « monnaie de singe ».

#### 4. LES CHARGES

➤ *La cession-bail ("lease back") :*

c'est une technique de crédit dans laquelle l'emprunteur transfère au prêteur la propriété d'un bien que le premier rachète progressivement suivant une formule de location suivie d'une promesse unilatérale de vente. A l'occasion de ces transactions, sont consenties des garanties de loyer ou d'utilisation qui sont inscrites...hors bilan. D'un point de vue comptable, cette technique s'analyse comme une vente du bien possédé par une entreprise à un organisme financier qui le lui loue suivant la formule du crédit bail. Ainsi la plus-value réalisée lors de la vente est enregistrée au passif en vue de sa reprise dans les résultats ultérieurs au prorata des loyers et la location du bien cédé est comptabilisée comme une opération de crédit bail.<sup>58</sup> C'est un moyen commode de frauder lorsque l'acheteur est situé dans un paradis fiscal et que les valeurs de location sont surfacturées. Dans une gestion normale, ce montage crée un flux de trésorerie, presque mécaniquement une plus-value de cession et il permet de déduire les loyers au cours de la période suivante. C'est aussi une excellente méthode pour blanchir des fonds à partir de la cession pour le client et du refinancement pour le fournisseur.

➤ *Les frais de recherche :*

il s'agit de charges qui pouvant, au choix et sous certaines conditions, être comptabilisées en charges ou à l'actif du bilan. En les inscrivant au bilan et en les amortissant à un taux faible,

<sup>56</sup> L'ebitda est un sigle anglo saxon, abréviation de « *earning before interest, tax depreciation and amortization* »

<sup>57</sup> Warren BUFFET, célèbre et riche investisseur américain, prétend qu'il ne mettra jamais un dollar dans une entreprise qui utilise l'EBITDA.

<sup>58</sup> IFACI ; préparation à l'examen CIA, Vol 3.

le résultat est augmenté d'autant et les ratios sont, dès lors, notablement améliorés. La valeur de ces actifs doit être réévaluée chaque année, C'est l'un des postes intéressants à contrôler en priorité lorsqu'une entreprise est en liquidation. Ce stratagème aura peut-être permis de survivre quelque temps...

Un certain nombre d'artifices comptables peuvent donc être utilisés, les auditeurs et contrôleurs doivent connaître les plus significatifs pour s'en protéger:

<b>Manipulation</b>	<b>Conséquence</b>
<i>Minorer la dotation aux provisions</i>	Surévaluation du résultat Ratio de solvabilité inopérant
<i>Surévaluer les actifs</i>	Surévaluation du résultat Ratio de solvabilité à court terme inopérant
<i>Activer de charges</i>	Surévaluation du résultat
<i>Minorer les amortissements</i>	Surévaluation du résultat
<i>Majorer les amortissement</i>	Minoration des résultats
<i>Manipuler le chiffre d'affaires</i>	Surévaluation ou minoration des résultats Cycle d'exploitation affecté

## 5. LE « HORS BILAN »

Ce « poste » à toujours présenté un intérêt particulier pour les manipulations. En effet, les annexes sont assez peu lues et peuvent être présentées de manière à les rendre difficilement exploitables.

L'inscription hors bilan peut affecter des engagements de toute nature. En matière frauduleuse ce sont les garanties ou les cautions identifiées dans des pactes de corruption, les engagements pris pour le compte personnel des dirigeants, ou les montages permettant de présenter une situation positive, les opérations avec les structures de cantonnement. C'est aussi là que peuvent être camouflées certaines conventions de portage.

### EXEMPLE :

voir les positions des banques avec leur intervention en second rang sur les fonds de pension en terme d'opérations de couverture.

Notons que la loi sur les Nouvelles Régulations Economiques (NRE)<sup>59</sup>, votée en mai 2001, exige la communication aux commissaires aux comptes de la liste, de l'objet et du montant des conventions (dites conventions libres), portant sur des opérations effectuées entre l'entreprise et ses dirigeants ou administrateurs ayant des intérêts dans d'autres entités liées. Le dispositif NRE exige l'accord du conseil d'administration pour toutes les conventions dites réglementées, dès l'instant où elles comportent des conditions avantageuses pour les dirigeants.

## 6. RISQUE INHERENT AUX COMPTABILITES INFORMATISEES

La pire situation pour un auditeur, un analyste, un contrôleur ou un commissaire aux comptes, est celle dans laquelle il ne peut pas s'appuyer sur une comptabilité ou sur une

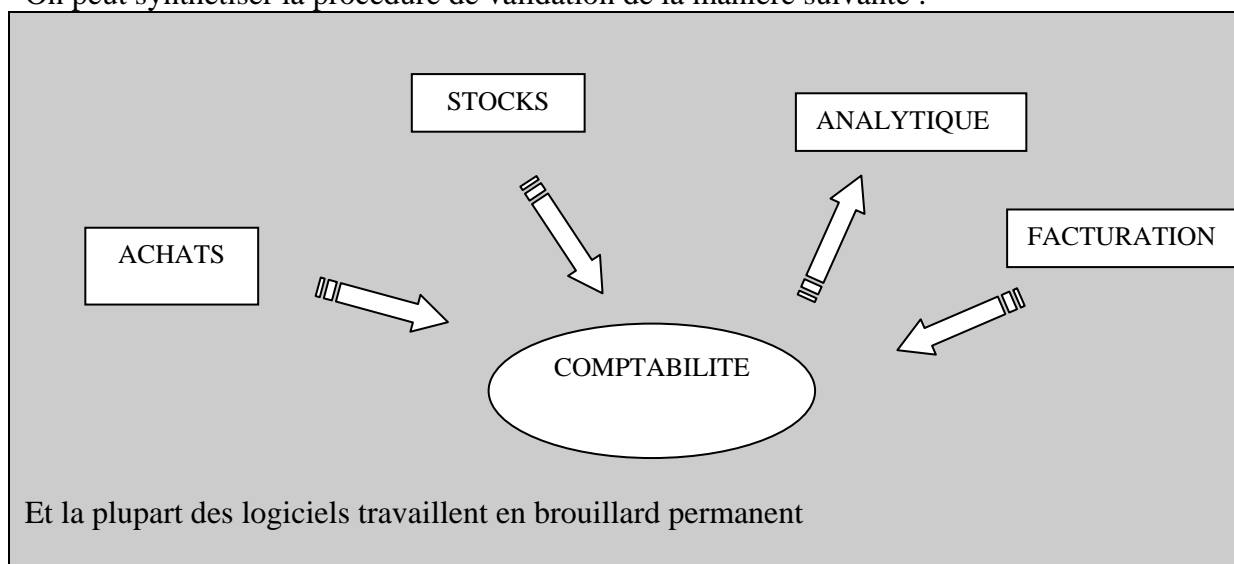
<sup>59</sup> Cette loi, dans le domaine du contrôle est de toute première importance, elle met en place outre les mesures citées tout un ensemble de mesures de contrôle.

gestion informatisée, tout simplement parce qu'elle n'est pas fiable et qu'elle ne permet pas d'avoir une vision correcte des opérations engagées.

La comptabilité est un instrument de direction, de gestion financière et de gestion économique. Elle a été créée à l'origine pour des raisons privées. Connaître l'état de la trésorerie, avoir une trace des opérations réalisées, était le souci principal. Les intérêts d'ordre public s'y sont greffés très tôt (ordonnance royale de 1673) par l'obligation de tenir des livres, de manière à protéger le commerçant, les actionnaires, les tiers et l'Etat. Avec cette obligation, la comptabilité a facilité le contrôle, puisqu'elle était élaborée sur des écritures déjà passées. Depuis elle est devenue un outil de gestion et un support de prévision utilisable en interne, mais aussi dans l'évaluation de l'organisation.

Désormais, une fois informatisée et structurée en réseau, elle est l'émanation de ce qui est appelé la "gestion commerciale" (GESCOM).

On peut synthétiser la procédure de validation de la manière suivante :



La comptabilité devient la résultante dégradée d'un système d'information et de gestion. Le terme dégradé n'est pas péjoratif en soi, il évoque simplement le fait que la comptabilité ne récupère qu'une partie de l'information, cette partie étant structurée de manière cohérente avec les pièces justificatives. Il est donc nécessaire de dépasser ces pratiques limitées et insuffisantes pour appréhender la réalité économique ou fiscale qui est présente derrière les données apparentes.

Il est facile d'identifier les points à risques. La première observation semble évidente en l'absence de tout chemin d'audit classique<sup>60</sup> : le suivi des opérations réalisées est impossible et la crédibilité de la comptabilité est remise en cause. En effet, dans ce cas le chemin d'audit qui permet de disposer des informations sur les écritures (quand, où et combien d'opérations modificatives ?), n'est pas matérialisé. Seule la dernière information reste, ce qui est notablement insuffisant pour valider la réalité des opérations.

D'autres indicateurs de risque ont été identifiés :

➤ Soit les systèmes informatiques de gestion sont différents entre les sites d'exploitation, soit les règles d'intégration dans la comptabilité ne sont pas cohérentes entre les sites, soit enfin

<sup>60</sup> Le chemin d'audit permet une traçabilité de l'historique des opérations comptables ou non comptables effectuées.

ces règles d'intégration ne sont pas cohérentes entre la comptabilité générale et celle des divers sites. En pareilles hypothèses deux types de risques sont présents : le premier concerne les données et la déperdition possible entre la sortie de la gestion ou de la comptabilité locale et l'entrée en comptabilité générale ; le second intéresse l'inclusion globale des données dans la comptabilité générale. Aucun détail ne permet plus de recouper ou d'effectuer des analyses sans descendre au niveau de la réalisation des opérations d'origine.

➤ La module de gestion de la trésorerie et de l'enregistrement des paiements peut ne pas être connecté, ou en être déconnecté, à la demande. La déconnexion peut être effectuée même dans le cas d'un logiciel intégré (« gestion du tout en un ») ou par paramétrage privilégiant un critère, géographique par exemple. Cette possibilité cette carence doit être considérée comme un indicateur de fraudes potentielles. A défaut de procédure de contrôle interne, il faut envisager l'éventualité d'un détournement de fonds à l'insu des responsables de l'entreprise. Ceux-ci découvriront la situation lorsque les difficultés de trésorerie apparues dans le secteur affecté, auront pris une importance considérable de nature à fragiliser l'entreprise tout entière.

➤ Les progiciels de comptabilités informatisées permettent d'entrer des écritures non validées ou d'entrer des écritures sans que les clôtures de période ou de bilan ne soient effectives. La modification d'un exercice atteint par la prescription permet, de manière mécanique, de manipuler les suivants ou le résultat de l'exercice précédent, afin d'ajuster les données. Or, il existe des logiciels de comptabilité qui peuvent ne pas être clôturés ou qui, étant clôturés, peuvent être réouverts.

➤ L'outil informatique autorise également la modification, sur les factures, des unités d'achat par rapport aux unités de stock, celle des bons de livraison- clients pour un produit donné, (les autres disparaissant de la facturation et pouvant alors être payés directement). Utilisés de mauvaise foi, la plupart des logiciels permettent de transformer un bon de livraison en facture. En outre plusieurs rubriques du bon de livraison peuvent être modifiées: lieu de livraison, qualité des produits livrés, quantités et montants associés.

En fait, toutes ces manipulations ont été rendues possibles par le souhait, ou la nécessité, de se passer de l'intervention du comptable et de s'affranchir de son contrôle voire du paiement de ses honoraires.

#### **EXEMPLE :**

Les développements récents d'affaires concernant des logiciels qui permettraient de faire disparaître une partie des recettes, ne sont jamais qu'une simple application informatisée de la fameuse touche \* (étoile) qui permettait autrefois, de faire disparaître des enregistrements sur la caisse enregistreuse. Force est de constater que l'outil s'est amélioré techniquement : il s'est spécialisé pour être performant dans chaque secteur commercial et il est facile de penser que les artisans coiffeurs (cités aujourd'hui par les médias) ne sont pas les seuls à disposer d'instruments de cette nature. La structure de certains commerces en franchise, de quelques centrales d'achats peut entraîner des dérives de ce genre, dont les conséquences pénales peuvent atteindre ceux qui ont distribué ces produits.

Chacune des carences de ces logiciels constitue un indicateur significatif de risque. A chaque « facilité » peut correspondre un montage frauduleux, y compris de la part d'un employé aux dépens de son employeur. Cette typologie des risques, simple, permet de déterminer de manière adaptée les axes de recherche nécessaires à une prévention et à un contrôle efficaces.

\*       \*

\*

Pour conclure, il est facile d'observer que les risques de conflit d'intérêt sont réels dans la mesure où les contrôles internes, externes et ceux des structures de régulation, ne sont pas ou sont mal conduits. Ceci n'est pas nouveau mais demeure d'actualité. On l'a vu, les outils anciens sont toujours utilisables et les nouveaux peuvent être utilisés dans presque tous les domaines.

L'évaluation globale du risque de fraude en France, semble difficile à réaliser. En effet, le marché est limité, les masses financières engagées moindres et les outils à effet levier peu utilisés, ce qui réduit les opportunités et le montant des dérapages. Les réglementations sont plus précises et probablement bien appliquées. Ce qui ne veut pas dire, bien entendu, qu'il n'y ait pas de dérives, notamment en cas d'implantation de filiales à l'étranger. Un autre élément semble essentiel, il s'agit du comportement personnel des acteurs, moins respectueux de la déontologie. De nos jours on distingue difficilement le véritable escroc de l'habile opportuniste et le montage frauduleux de la construction sophistiquée.

**CHAPITRE III**

**QUELS SERVICES POUR LUTTER CONTRE LA  
CORRUPTION ?**

La lutte contre la corruption est un phénomène auquel les gouvernements des divers pays du monde ont été confrontés depuis la plus haute antiquité puisqu'on en trouve des traces dans les écrits de l'Egypte ancienne ou de la Chine, comme dans la Bible. Le caractère cyclique de la lutte contre ce fléau est dû à deux phénomènes distincts. D'une part, dans la population de n'importe quel pays, il existe des citoyens toujours prêts à utiliser tous les moyens disponibles pour s'enrichir ou acquérir davantage de pouvoirs. D'autre part, tant qu'elle ne contrarie pas réellement les activités commerciales ou politiques, la corruption peut rester "acceptable" et ce n'est que lorsque les limites sont dépassées que la lutte reprend. Lutter contre la corruption n'est donc ni un fait nouveau, ni une action permanente.

Si aujourd'hui, la plupart des pays et toutes les grandes organisations internationales souhaitent lutter contre la corruption, ce n'est donc pas seulement pour des raisons éthiques ou morales, mais c'est surtout pour supprimer toute entrave au développement mondial de l'activité économique. Des conventions et des recommandations sont préparées, signées, ratifiées et, parfois, mises en œuvre. Chaque pays, chaque Etat met en place sa propre organisation respectueuse, à la fois, des contraintes externes imposées par les organismes internationaux et des contraintes nationales liées au niveau de développement et au modes de vie. Afin de donner un aperçu de la diversité des dispositifs existants, on trouvera dans la seconde partie, cinq exemples d'organisations nationales. D'autres seront régulièrement décrits dans les rapports prochains du S.C.P.C.

Parmi les moyens recommandés par des organismes internationaux dont l'influence ne cesse de grandir, même dans les Etats les mieux organisés, figure en très bonne place la création d'un service spécialisé. Bien que cette mesure puisse être considérée comme pertinente, elle est souvent « dévoyée » par ses promoteurs qui tendent à imposer à toute la planète un modèle unique et « idéal ». Or, c'est cette approche, déconnectée des contingences locales, qui sert souvent d'alibi à ceux qui ne veulent pas réellement lutter contre la corruption. Il convient donc, comme nous le verrons dans la première partie, de ne pas se laisser tenter par le modèle unique et universel, mais de mettre en place un système adapté au pays et répondant à ses véritables besoins.



## I. - FAUT-IL DES SERVICES SPECIALISES ?

La corruption est un phénomène très ancien contre lequel, de tous temps, les Etats ont cherché à lutter. Cette lutte est due essentiellement au fait que la corruption supprime l'égalité entre les citoyens, crée des exclusions et détruit les fondements de ce que l'on peut appeler « l'économie officielle ». Ce combat est très difficile, car il est toujours très compliqué d'obtenir des preuves de l'infraction :

- la corruption est un pacte secret dans lequel aucun des intervenants n'a intérêt à parler (notamment dans les pays qui, comme la France, n'ont pas élaboré un statut du repent), car avouer ce crime signifie souvent être condamné plus sévèrement ;
- les citoyens ne sont pas informés des conséquences réelles de ce phénomène sur leur activité ou leur niveau de vie et le considèrent comme « indolore » ;
- les outils utilisés pour dissimuler la création et l'alimentation des « caisses noires » qui permettent de financer la corruption sont de plus en plus sophistiqués et mondialisés.

De temps en temps des « affaires » sont mises au jour. Largement évoquées dans les médias, elles contribuent à jeter l'opprobre sur une profession, un métier, certaines personnes..., alors même que la preuve du comportement délictueux n'est pas toujours apportée à la Justice. Pour obtenir ces preuves, pour que la population retrouve confiance en ses élites et en ses dirigeants, qui sont souvent concernés par les affaires reprises dans les médias, il semble nécessaire que la population puisse être informée des risques et des dangers de la corruption, que les corrompus (et pas seulement les corrupteurs) soient systématiquement condamnés, que les outils existants pour permettre de détecter la corruption soient effectivement utilisés et que de nouveaux systèmes soient élaborés pour faire échouer, plus souvent, les mécanismes utilisés par les corrupteurs et les corrompus.

L'information de la population n'est encore que peu développée, sans doute parce qu'il s'agit d'une action compliquée et délicate à mettre en œuvre si l'on ne veut pas manquer son objectif. Par contre, le développement des codes de conduite, d'éthique ou de déontologie aussi bien dans les administrations que dans les entreprises et dans certaines professions exposées, est un moyen couramment utilisé pour tenter de transformer les mentalités<sup>61</sup>.

Parmi les autres moyens mis en place pour lutter plus efficacement contre la corruption, on assiste actuellement, un peu partout, à la création de services dits « spécialisés ». Recommandées par diverses organisations internationales, ces créations sont analysées comme un élément essentiel d'une stratégie globale de lutte contre la corruption. Mais cette création n'est pas une obligation. Une bonne connaissance de la situation locale, une définition claire des objectifs à atteindre et un affichage des priorités élaborés en tenant compte des moyens réels dont dispose le pays, sont tout aussi importants. La création d'un service spécialisé ne doit donc pas être considérée comme un objectif mais comme un moyen, qu'il ne faut utiliser qu'après une réflexion approfondie et une bonne connaissance des spécificités nationales. Ce sont elles, et elles seules, qui expliquent la diversité des formules mises en place dans les différents pays qui ont créé leur service spécialisé ; diversité au sein de laquelle on tentera de mettre en évidence une typologie sommaire.

---

<sup>61</sup> Voir l'introduction du présent rapport.

## 1. LES QUESTIONS PREALABLES

Avant de décider de la création d'un service spécialisé dans la lutte contre la corruption, quel que soit le pays concerné, un certain nombre de questions doivent être posées. Ce sont les réponses à ces questions qui permettront de mesurer la nécessité de cette création ainsi que la nature des tâches et des responsabilités qui pourront lui être confiées.

### 1.1 Quel est l'objectif prioritaire à atteindre ?

La première des questions que l'on doit obligatoirement se poser est celle de l'objectif à atteindre : que veut-on combattre ? Est-ce la corruption en général ? Une certaine forme de corruption ? Le crime organisé ? Les deux phénomènes à la fois ? Certes, la corruption est utilisée par le crime organisé : lutter contre celui-ci veut donc dire aussi lutter contre celle-là. Mais la corruption n'est pas l'apanage des seuls criminels : elle est utilisée par de simples citoyens, des fonctionnaires, des dirigeants d'entreprise, des hommes politiques, en fait, par tous ceux que l'on a pris l'habitude de nommer des « délinquants en cols blancs ».

Il est donc important de savoir contre qui et contre quoi on veut lutter par priorité. Il ne s'agit pas de dire : on veut tout combattre tout de suite, ou alors : on ne combat que telle ou telle forme de criminalité et on ne s'occupe pas du reste. Il s'agit de fixer l'ordre dans lequel on va s'attaquer aux différentes formes du même mal. Cette étape est particulièrement importante tout en étant très pragmatique puisque, dans de très nombreux pays, on ne pourra pas tout combattre en même temps. Si, par exemple, le pouvoir politique est corrompu, on aura beaucoup de mal à s'attaquer à ce type de corruption, ne serait-ce que parce qu'il est nécessaire de voter des lois répressives et que l'on n'a jamais vu quelqu'un de « normalement constitué » s'attaquer à ses propres perversions sans qu'on ne l'y ait contraint. Des hommes politiques corrompus s'attaqueront donc, en premier lieu, à la corruption des autres : fonctionnaires, entrepreneurs, magistrats..., mais ne s'intéresseront à la corruption politique que si celle-ci leur interdit l'accès à certaines ressources essentielles pour le développement du pays : fonds de la Banque mondiale, de la Banque européenne de développement ou du Fonds monétaire international, par exemple. C'est cette nécessité qui explique très souvent la réforme du code pénal et du code civil.

Identifier ce qui est le plus grave ou ce à quoi l'opinion publique est la plus sensible afin de s'y attaquer par priorité, telle est la première question à laquelle il faudra répondre.

### 1.2 Définir un programme d'action

Un service spécialisé peut être créé pour renforcer l'action dans les trois domaines suivants :

- la sanction qui couvre non seulement la punition effective des délinquants, mais aussi leur recherche par les moyens les plus appropriés ;
- la prévention dont le principal objectif est de repérer les situations à risques, afin de mettre en place des mesures qui permettront de réduire ces risques ;
- l'éducation qui consiste à faire changer les mentalités dans la population.

Souvent des services spécialisés sont créés pour rechercher plus efficacement les coupables. La première étape de la démarche consiste alors à adopter des lois qui permettront de lutter contre le phénomène et de sanctionner les contrevenants ; c'est la phase la plus simple à mettre en œuvre puisqu'il suffit, dans bien des cas, de ratifier une convention internationale et de la transposer dans le droit national. La deuxième étape, celle pour laquelle

on crée un service ou une unité spécialisée, est celle de la recherche des coupables : le service créé en est chargé car on ne fait pas confiance aux organismes existants. La troisième, qui est plus difficile à mettre en œuvre, consiste à appliquer les lois et les sanctions prévues. C'est le rôle des magistrats. En effet, si cette troisième étape n'est pas correctement effectuée, c'est tout le dispositif qui s'écroule.

De même, si on ne fait rien pour réduire le nombre des situations dans lesquelles des risques sérieux existent, les services d'enquête et de répression seront rapidement embouteillés et le remède que l'on avait cru trouver se révélera pire que le mal. Il faut donc aussi prévenir, c'est-à-dire prendre des mesures pour que les occasions « spontanées » de corruption occasionnelle soient réduites, et pour que, structurellement, il soit, sinon impossible, du moins difficile, de « planifier »<sup>62</sup> et d'organiser des systèmes de corruption.

Changer les mentalités enfin. Faire en sorte que la corruption ne soit plus acceptée comme une fatalité, un mal nécessaire ou comme un comportement habituel et normal, s'avère tout aussi indispensable. Les efforts menés par les services spécialisés dans ce type d'action ne portent leur fruits que sur le moyen, voire le long terme. Mais ils sont indispensables pour éliminer le phénomène. En revanche, ils exigent des compétences en matière d'enseignement ou de communication, ce qui rend plus compliquée leur mise en place.

On peut donc créer trois types de services spécialisés ainsi que toutes les combinaisons possibles de ces formules entre elles. Chaque entité demande des compétences et des connaissances particulières et fait intervenir des personnes exerçant des métiers différents. Le choix de l'activité (ou des activités) qui devra être développée est donc primordial puisqu'il conditionne le recrutement des membres de ce service. Bien entendu, une fois encore, il ne s'agira pas de choisir l'une de ces trois possibilités en délaissant les autres, mais de les mettre en œuvre toutes les trois simultanément (faute de quoi l'échec est assuré) en créant, si le besoin s'en fait sentir, un service spécialisé dans l'une ou l'autre de ces activités.

### **1.3 Tenir compte des moyens disponibles**

C'est la connaissance des spécificités du contexte national - et seulement cette connaissance -, au-delà de toute injonction, recommandation, conseil appuyé..., que pourraient donner des mouvements ou associations locales aussi bien que des organisations internationales, qui doit permettre de choisir entre toutes les options précédemment évoquées. En effet, chaque solution implique la mise en œuvre de moyens financiers, matériels et humains que l'on ne possède pas forcément. Adapter ses ambitions aux moyens dont on dispose est un exercice difficile, car frustrant, mais il est important de le faire si l'on veut aboutir à un résultat efficace.

Il consiste à mesurer, le plus précisément possible, la capacité d'action des organismes existants, à connaître le degré de corruption de ceux qui y travaillent pour voir s'ils ne peuvent pas prendre en charge eux-mêmes l'une ou l'autre des actions indispensables qui ont été identifiées. Parfois, c'est la manière dont ces organismes sont perçus par la population qui devra servir de guide et, dans ce cas, la nécessité de la création d'une entité nouvelle sera fondée, non sur l'observation que les organismes existants sont corrompus ou effectuent mal leur travail, mais sur l'image négative qu'ils ont dans la population.

---

<sup>62</sup> Les termes « « spontané » et « planifié » sont repris de l'allemand : page 6 des "Remarques préliminaires du Panorama de la corruption en Allemagne en 2001" (*Lagebild Korruption*) élaboré par le Bundeskriminalamt (B.K.A.).

Chaque option a des avantages et des inconvénients. Le choix dépend de la volonté du Gouvernement, du désir manifesté par la population et, malheureusement aussi, parfois, du lobbying des organismes « indépendants » et des organisations qui accordent au pays concerné les fonds dont il a un impératif besoin pour assurer son développement ou sa reconstruction.

## 2. VERS UNE TYPOLOGIE

Tous les modèles de services spécialisés existants ont la même structure : une unité, plus ou moins importante, dépendant de la police (ministère de l'intérieur) ou de la justice ou, parfois, autonome, composée de personnes venant de différents services ministériels : justice, police, impôts, douanes, répression des fraudes, chambres des comptes..., ou du secteur privé : auditeurs internes ou externes, comptables, banquiers...

Ces unités ont été créées pour répondre à des objectifs nombreux et variés, parmi lesquels ressortent, notamment :

- l'élaboration de la stratégie locale de lutte contre la corruption ;
- le recueil des informations sur la corruption (prise au sens large) ;
- l'identification et description des mécanismes utilisés par les fraudeurs et les corrupteurs conduisant à l'élaboration d'une cartographie des risques de chaque secteur d'activité économique ;
- les enquêtes et investigations ;
- l'aide à la recherche de la preuve des infractions criminelles ;
- l'amélioration de la coopération entre les différentes unités des différents ministères luttant contre la criminalité économique et financière ;
- l'amélioration de la coopération avec les autres pays (échanges de données et création de système d'information centralisé, par exemple) ;
- la collaboration avec le secteur privé pour l'information et la sensibilisation de la population sur les dangers du crime organisé et de la corruption afin qu'il existe une « pression populaire » pour lutter contre ces phénomènes et prévenir leur apparition.

Malgré cette diversité des missions qui leur sont confiées, les services spécialisés existants peuvent être regroupés selon cinq grands types (ce qui n'exclut nullement toutes les combinaisons possibles entre ces différents types) :

### 2.1 Le service spécialisé « classique »

Il s'agit, le plus souvent d'une unité rattachée à la police ou à la justice et qui a été créée pour lutter contre la délinquance économique et financière.

En Allemagne, par exemple, des procureurs spécialisés aidés par des équipes de spécialistes travaillent dans des « unités spéciales » créées au niveau régional. Ces unités reçoivent parfois l'aide d'une « *task force anti-corruption* » (c'est le cas en Bavière et dans le Schleswig-Holstein) formée de fonctionnaires (police et impôts) et par des unités spéciales chargées de la confiscation des biens et propriétés (qui comprennent des employés des banques), ainsi que par l'état major central de lutte contre le crime organisé.

En France, des juges et des enquêteurs spécialisés sont regroupés dans les « pôles économiques et financiers » qui sont chargés de la plupart des enquêtes dans ce type de

crimes. Le nombre de ces pôles devrait augmenter rapidement pour couvrir l'ensemble du territoire.

Des organismes similaires existent en Finlande, Islande, Portugal... (rattachés à la police) ainsi qu'en Espagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Slovaquie, Suède...(rattachés au ministère de la justice).

Des exemples de différents types d'organisation de la lutte contre la corruption figurent dans le présent rapport.

## **2.2 Les services de lutte contre le crime organisé**

Ces services luttent contre le crime organisé et le blanchiment et, accessoirement, contre la corruption. Les risques courus par les personnels sont toujours beaucoup plus importants que lorsqu'il s'agit de traquer les criminels en cols blancs, ce qui a conduit à mettre en place des organisations spécifiques utilisant des méthodes peu habituelles. Ainsi, au Pérou, le danger est tellement important que les unités spécialisées chargées de lutter contre le crime organisé sont obligées d'utiliser les mêmes méthodes que les services secrets.

Au Pays Bas, c'est à partir du constat que « le succès des organisations criminelles ne doit pas être attribué à un exceptionnel talent organisationnel, mais plutôt à l'incapacité des services d'enquête à coopérer » que 25 unités régionales de police furent créées. Elles sont chargées d'enquêter sur les profits acquis illégalement et sur les mouvements de fonds correspondants. Ces unités sont aidées par les différents départements ministériels et par des personnes issues du milieu des affaires ou de l'université.

Des organismes similaires existent en Azerbaïdjan, en Croatie, Géorgie, Pologne, Turquie...

## **2.3 Les échanges d'informations**

Il existe des services dont la seule spécificité est de permettre ou de favoriser la mise en commun des informations détenues par les différents départements ministériels.

En Grande Bretagne, par exemple, une entité a été mise en place pour créer et faire fonctionner un système d'échange d'informations entre « agences » aux niveaux national et international.

En Irlande, un bureau des biens acquis de manière illégale a été créé pour que puissent collaborer et échanger leurs informations : les services des douanes, des impôts, de la sécurité sociale, de l'unité anti-drogue de la garde nationale. Ce bureau possède, en outre, la possibilité de geler les transferts de propriétés et de confisquer les biens concernés par les enquêtes.

## **2.4 L'information du public**

C'est à HongKong, en 1974, que le premier service chargé de former et d'informer la population a été créé. Une partie des hommes du service de lutte contre la corruption (ICAC) est chargée d'élaborer des films publicitaires pour montrer les dangers et les méfaits de la corruption. Ces mêmes personnes assurent des formations dans les écoles et les universités afin de prévenir les risques de corruption. Le même travail est effectué au Venezuela.

Ces deux services espèrent arriver à changer les mentalités et espèrent que la corruption ne pourra plus, après leurs messages, être acceptée aussi facilement par la population.

## **2.5 les services de prévention**

Il n'existe que très peu de services chargés exclusivement de la prévention de la corruption. Le plus ancien (1993) est le service central de prévention de la corruption français (SCPC), deux autres ont été créés récemment en Slovénie et en Albanie. Ils fonctionnent exactement sur le même modèle.

La première tâche confiée à ces services est de collecter toutes les informations disponibles sur la corruption et sur les délits connexes. Par la suite, ces informations sont traitées et elles sont utilisées dans le cadre d'une problématique de recherche des risques et des situations à risques, aussi bien dans le secteur public ou semi-public que dans des entreprises du secteur privé. Des modules d'analyse par secteur et des modules de formation sont alors mis à la disposition des responsables pour prévenir ces risques en mettant en place des systèmes de contrôle efficace et pour sensibiliser les agents de terrain.

La seconde tâche consiste à donner des « avis » à un certain nombre d'autorités désignées par la loi (cas de la France) ou à proposer au gouvernement, d'une part, l'élaboration de la stratégie nationale et, d'autre part, la modification des textes législatifs existants ou en projet de manière à prendre en compte la nécessité de lutter contre la corruption (cas de l'Albanie et de la Slovénie).

Le troisième aspect de cette mission est d'apporter leur aide aux pouvoirs judiciaires, quand ceux-ci le demandent (cas de la France).

Ces trois services ont vu leur indépendance clairement affirmée. Cependant, il faut noter que l'implication du gouvernement dans la lutte contre la corruption peut sembler plus forte en Albanie que dans les deux autres pays puisque le service est dirigé, non par un haut magistrat ou un haut fonctionnaire, mais par un ministre d'Etat. Cette situation est sans doute due à des spécificités locales.

\* \* \* \*

Comme on peut le voir, il existe un grand nombre de services spécialisés dans la lutte contre la corruption dans le monde, preuve s'il en fallait, que le phénomène est universel. Les activités et les pouvoirs de ces services dépendent étroitement de caractéristiques locales : situation existante, problème considéré comme le plus grave, moyens disponibles pour engager une action... Il n'est donc pas possible de proposer un modèle unique.

La seule indication primordiale est qu'il faut obligatoirement travailler simultanément dans les trois directions déjà mentionnées plus haut, à savoir : sanction, prévention et information des citoyens. Ce n'est que si cette condition est remplie que l'on obtiendra des résultats durables et que l'on parviendra à réduire la corruption.

## II. - QUELQUES EXEMPLES ETRANGERS

La corruption, on l'a dit, est un phénomène ancien et récurrent contre lequel les autorités politiques se sont régulièrement efforcées de réagir. Aujourd'hui, dans le cadre d'une ouverture quasi générale des marchés, du développement des échanges de marchandises et de déplacements des personnes, le souci se manifeste clairement au niveau international de moraliser les transactions commerciales et le fonctionnement de la vie publique. Une large prise de conscience transparaît de la nécessité de lutter contre les pratiques déviantes dans le but d'assurer une concurrence loyale entre les opérateurs et de préserver un environnement social équitable.

Ainsi depuis les années 1990, une série de textes a confirmé les possibilités de détection et de sanctions des faits de corruption et encouragé la coopération transnationale en ce domaine.

Une telle volonté s'explique probablement par le souci de transparence qui animait les autorités publiques, nationales ou internationales, par l'affirmation des processus de décentralisation qui ont accru les compétences à la fois administratives et budgétaires des collectivités infra-étatiques ainsi que par la moindre tolérance accordée à la délinquance en « col blanc » aussi bien de la part des magistrats que de celle des citoyens, dans une période où, après la fin des « Trente Glorieuses », la compétition économique et sociale s'est faite plus âpre dans un contexte mondialisé.

Au plan international, divers instruments juridiques ont ainsi été élaborés.

Il s'agit, notamment :

- de la convention de l'Union Européenne du 26 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers de la Communauté, dont le champ d'application a été étendu par la convention relative à la corruption du 26 mai 1997 ; des accords de Schengen, dont la convention d'application a été signée le 19 juin 1995 et qui organisent la coopération policière et judiciaire entre les Etats membres de l'Union Européenne signataires, ainsi que du programme FALCONE -nommé en référence au célèbre magistrat italien assassiné- qui vise à l'harmonisation des mesures anti-corruption dans le domaine des marchés publics.
- des conventions OCDE :
  - convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée le 17 décembre 1997 et entrée en vigueur le 15 février 1999 ; fin 2002, 33 pays avaient ratifié le texte dont certains ne sont pas membres de l'organisation et un dernier l'avait adopté ( la Slovaquie devenue membre de l'OCDE).
  - recommandation sur la déductibilité fiscale des pots de vins versés à des agents publics étrangers dans les pays parties à la Convention de lutte contre la corruption. A ce jour, 32 Etats appliquent la recommandation.

- des conventions élaborées au sein du Conseil de l'Europe :
  - convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe du 21 janvier 1999, entrée en vigueur le 1<sup>ère</sup> juillet 2002, signée par 24 Etats et ratifiée par 18 autres.
  - convention civile sur la corruption du 4 novembre 1999, signée par 24 pays et ratifiée par 8 autres.
- de la convention de l'Organisation des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 1<sup>er</sup> décembre 2000 et de ses quatre protocoles additionnels de même que celle concernant la lutte contre la corruption en général qui est en voie d'élaboration
- des directives et recommandations élaborés par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI), créée en 1989.
- des travaux de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) qui visent en particulier à promouvoir l'éthique douanière (cf. notamment la convention d'Arusha du 7 juillet 1993).

Les dispositions mises en œuvre, aussi bien dans le cadre de l'OCDE, du Conseil de l'Europe, que du GAFI, font l'objet d'évaluations régulières dans chacun des pays signataires.

L'ensemble de ces textes, en projet ou d'ores et déjà en application, montre la détermination de la communauté internationale à développer des actions concertées en vue de lutter contre la corruption interne et externe. S'y ajoutent, bien entendu, les normes édictées dans chaque Etat, soit en application des accords internationaux, soit encore, proprio motu, en vue de constater et de réprimer les faits de corruption compris dans une large acception .

L'examen des mesures et des dispositifs adoptés dans un certain nombre de pays permettra de passer en revue les structures de lutte anti-corruption dans le monde et d'en tirer quelques enseignements.

Deux observations liminaires méritent d'être formulées. D'une part, l'étude ne revêt qu'un caractère partiel en l'absence de données exhaustives aisément accessibles et se limite, dans une première approche, à 5 Etats ou territoires : l'Allemagne, la Croatie, le Danemark, HongKong et le Royaume Uni.

## 1. LA REPUBLIQUE FEDERALE D'ALLEMAGNE

L'Allemagne a une population de 82 millions d'habitants sur 357 000km<sup>2</sup>. La réunification du pays, intervenue en octobre 1990, n'a pas eu de conséquences majeures en matière d'organisation administrative du fait de la forte implantation de fonctionnaires de l'«Ouest» à la place des responsables administratifs et judiciaires de la partie orientale. Le pays est membre de l'OMC, de l'OMD, de l'OCDE, du Conseil de l'Europe et du GAFI. Le gouvernement allemand a ratifié la convention OCDE de 1997 et signé les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe.



## **1.1. La législation**

En Allemagne, les compétences législatives sont partagées entre le pouvoir fédéral et les 16 Länder conformément aux dispositions de la Constitution fédérale ( « *Grundgesetz* »). Dans le domaine pénal, le droit pénal et la procédure pénale relèvent du pouvoir central ; les Länder ont la charge d'en faire application à l'exception des cas intéressant la sûreté de l'Etat, le terrorisme et la coopération internationale. Au regard de la lutte contre la corruption, l'Allemagne a développé une conception qui combine à la fois les aspects préventifs et répressifs.

Au niveau fédéral, plusieurs textes ont été adoptés dans un passé récent en vue de compléter le dispositif législatif et réglementaire existant : loi de réforme de la législation, du 24 février 1997, loi pour lutter contre la corruption au sein des services publics, d'août 1997, loi de limitation des cumuls d'emplois de septembre 1997, lois de septembre 1998 prises en application des conventions de l'Union Européenne et de l'OCDE relatives à la corruption complétées par la loi du 15 février 1999, directive du 17 juin 1998 visant la prévention de la corruption au sein des administrations fédérales, loi d'août 2002 relative à la lutte contre le blanchiment.

Désormais, le code pénal allemand sanctionne par des peines criminelles allant jusqu'à l'emprisonnement de quinze années au maximum - dans le cas des magistrats - les actes de corruption commis par les détenteurs de l'autorité publique et consistant en l'acceptation des pots-de-vin et d'avantages financiers ou autres, qu'il y ait ou non manquement au devoir de probité, de même que la corruption électorale. Les personnes morales n'encourent que des amendes à caractère administratif. Néanmoins, sont pénalement punissables les responsables et employés des entreprises privées qui seraient convaincus de corruption active ou de pratiques déloyales impliquant promesses ou acceptations d'avantages de toute nature. Le blanchiment des profits illicites constitue également une incrimination pénale grave.

L'ensemble de ces mesures contribue à renforcer notablement la lutte contre la corruption dans des secteurs sensibles tels notamment ceux des marchés publics ou de la répartition des crédits publics.

Bien que les affaires de corruption ne représentent, en nombre, que 0,1% des infractions relevées par la police allemande, les statistiques enregistrent depuis quelques années une progression sensible du nombre des dossiers de corruption portés en justice - 224 en 1994 et 1034 en 1999 - ainsi que des faits signalés aux services de police - 3400 en 1994 et 5100 en 2000.

Cette évolution traduit probablement la sensibilisation accrue à la lutte contre la corruption ainsi que la pertinence des dispositifs légaux récemment adoptés dans le pays.

## **1.2. les acteurs de la lutte contre la corruption**

- Les parlementaires

Le Bundestag a adopté un code de bonne conduite qui est réexaminé au début de chaque législature. Les parlementaires ont l'obligation de déclarer les revenus qu'ils ont perçu ou qu'ils perçoivent en raison de l'exercice d'activités privées. Il en va de même pour

les dons reçus et des participations supérieures à 10.000 € au capital d'entreprises commerciales.

Les parlementaires fédéraux et ceux des Länder bénéficient d'une immunité des poursuites pénales, laquelle peut être levée par l'assemblée d'appartenance, sur demande d'un procureur.

#### - Les ministères et organismes fédéraux

Les ministères fédéraux et notamment, ceux de la justice, de l'intérieur, de l'économie et de la technologie se sont fortement impliqués dans l'information des entreprises sur l'application de la convention OCDE. Des réunions ont été organisées, des guides ont été diffusés sur le thème de la prévention de la corruption nationale ou transnationale.

En matière économique et financière, divers organismes de contrôle interviennent .

La Cour fédérale des comptes (« *Bundesrechnungshof* ») est composée de 750 membres et comprend 9 antennes régionales. Elle publie un rapport annuel sur la gestion financière et économique de l'Etat. Une Cour régionale des comptes est également instituée dans chaque Land.

Des services d'inspection interne existent dans les agglomérations importantes. Les rapports d'audits qu'ils établissent constituent de précieuses sources d'information pour les procureurs.

La division d'audit financier qui dépend de l'Office fédéral des finances exerce des contrôles sur les sociétés les plus importantes. Elle fournit également un appui technique aux services d'investigation financière dont sont dotés les Länder.

L'Office fédéral de contrôle financier (« BAFin ») est chargé de la surveillance des institutions financières, des compagnies d'assurance, des sociétés d'investissements et des autres organismes financiers.

La Chambre des commissaires aux comptes est un organisme de contrôle interne qui assure le respect des règles déontologiques de la profession.

#### - Les services de police

Les services de police fédéraux coexistent avec les 16 polices criminelles des Länder et les services de police locaux .

Le Service de police criminelle fédérale -« *Bundeskriminalamt* » ou « *BKA* »- dépend du ministère de l'intérieur et dispose de moyens substantiels d'informations, d'investigations et d'analyses. Il intervient dans la limite des compétences dévolues à la police d'Etat - affaires internationales, affaires relevant de plusieurs Länder- ou sur demande ponctuelle. des autorités locales. Une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption est constituée au sein du « *BKA* ». Le service centralise en outre les statistiques relatives aux cas de corruption.

Par ailleurs, le « *BKA* » est le correspondant allemand d'Interpol. Enfin, il est chargé de centraliser les renseignements financiers en traitant les déclarations de soupçons transmis par les intermédiaires des secteurs de la banque, de l'assurance, les casinos, les avocats, les commissaires aux comptes, les cabinets d'audits, les conseillers fiscaux et les agences

immobilières. A ce titre, 51 condamnations ont été prononcées en 1999 pour cause de blanchiment des profits illicites et 82 en 2000.

La police des frontières constitue également un corps fédéral.

Les services de police des Länder sont placés sous l'autorité des ministères locaux de l'intérieur et dirigés par des présidents nommés, selon les cas, de manière permanente ou temporaire. Le plus souvent, ces services comprennent une unité en charge de la délinquance financière et économique. Celle-ci est parfois constituée en service interdirectionnel. Il existe également des unités spécialisées dans la lutte opérationnelle contre la corruption dans la plupart des Länder.

En outre la police allemande se préoccupe de prévenir la corruption en menant des actions de sensibilisation à l'intention des fonctionnaires, des entreprises et du grand public.

#### - Les services judiciaires

Le ministère public est chargé de mener les enquêtes préliminaires avec l'aide de la police.

Il dispose, en matière de corruption, de prérogatives particulières : droits de saisir les correspondances, utilisation des enregistrements vidéo et de photographies, écoutes électroniques, recours à des informateurs ou à des agents infiltrés. Le code pénal autorise la protection éventuelle des témoins. Bien que le dispositif légal ne le prévoit pas explicitement, des possibilités limitées existent cependant de parvenir à minimiser les peines encourues par les complices ou co-auteurs qui dénoncent des faits de corruption. En revanche, les écoutes téléphoniques ne sont pas actuellement autorisées dans la recherche des cas de corruption. Il faut remarquer également que le principe de légalité des poursuites pénales est appliqué en Allemagne, ce qui signifie que celles-ci revêtent, sauf exceptions, un caractère obligatoire.

Les procureurs généraux et procureurs relèvent du ministère de la justice de l'Etat fédéral ou de chaque Land. Un procureur est affecté par le ministère auprès de chaque tribunal et bénéficie d'une entière dépendance par rapport à ce dernier. Des structures spécialisées de lutte contre la corruption et la délinquance économique ont été implantées dans plusieurs Länder: à titre d'exemple, huit procureurs se consacrent spécifiquement à ces domaines à Berlin, trente autres à Munich et trente autres à Cologne.

En matière de prévention, à Berlin, un groupe spécifique a été créé en 1997 au sein du ministère de la justice. Cette entité composée de vingt fonctionnaires provenant d'administrations différentes, anime des actions de sensibilisation. Les administrations publiques communiquent à ce service les cas de corruption détectés. Parallèlement, une unité de lutte contre la corruption installée au sein du bureau du procureur général de Berlin veille à prévenir la corruption au sein des administrations du Land. Elle formule des recommandations et des avis à l'adresse des autorités locales et des particuliers.

Enfin, les procureurs participent également de façon active aux actions de prévention de la corruption.

Les juges sont indépendants et les procédures judiciaires sont déterminées par la loi. Certaines juridictions sont spécialisées en matière de délinquance financière.

#### - Les administrations publiques

La directive générale du 17 juin 1998 relative à la prévention de la corruption constitue, par les principes qu'elle édicte et les procédures qu'elle institue, le texte de référence des administrations fédérales et locales qui ont notablement renforcé leurs moyens et leurs méthodes de détection et de prévention de la corruption.

En Allemagne, contrairement à la France, il n'est pas fait obligation aux agents publics de dénoncer directement aux procureurs les délits ou crimes présumés dont ces fonctionnaires auraient connaissance. Les renseignements de cette nature doivent emprunter la voie hiérarchique, sous peine de sanctions applicables aux agents qui n'auraient pas observé la règle.

La plupart des administrations ont mis en place un ou plusieurs interlocuteurs internes chargés de la corruption qui agissent à la manière de conseillers et peuvent aussi être saisis des cas délictueux. De même, il a été procédé à l'implantation de services de contrôle et parfois d'unités mobiles d'inspection. Des codes de déontologie ont été rédigés. Ainsi, le ministère fédéral de la défense a créé en 1960 un service spécialisé dit « *ES* » qui enquête sur les cas de corruption interne au ministère. L'« *ES* » comprend 30 agents et doit être tenu informé de tous soupçons de corruption et de conflits d'intérêts au sein du ministère. Le service mène également des enquêtes disciplinaires et consacre une partie importante de son activité à la prévention des risques de corruption.

Dans les services douaniers, une rotation du personnel est organisée et une unité anti-corruption a été instituée parmi chacun des huit services financiers régionaux des douanes. Un interlocuteur est à la disposition des agents pour leur apporter aide et conseils dans le domaine de la corruption. Les soupçons de versement de commissions occultes à des fonctionnaires des douanes font systématiquement l'objet d'une enquête.

La Police fédérale des frontières a également mis en place une structure particulière dite de « prévention et investigations internes ».

#### - Les Chambres de commerce et d'industrie

La Fédération allemande des chambres de commerce et d'industrie, qui regroupe 82 Chambres locales et 110 antennes implantées dans plus de 70 pays étrangers a élaboré un ensemble de lignes de conduite afin d'inciter les entreprises au respect des dispositions des conventions internationales.

#### - Les entreprises

Les responsables d'entreprises ont été sensibilisés à l'application de la convention OCDE qui interdit le versement de commissions occultes aux agents publics des pays étrangers.

De plus, les entreprises allemandes ont établi des codes de conduite et les plus importantes d'entre elles ont créé des services de contrôle interne.

#### - Le secteur des marchés publics

En raison de l'importance des potentialités de fraudes que peut générer la passation des marchés publics, le secteur a suscité des procédures d'encadrement strict prises dans leur domaine de compétence propre par l'Etat fédéral, les Länder ou les autorités locales.

Certains Länder ont élaboré des manuels récapitulant les procédures et mis en place un registre des soumissionnaires jugés peu fiables. Il est prévu qu'un registre de cette nature soit également institué au plan fédéral.

## **II. – LA REPUBLIQUE DE CROATIE**

Le pays compte 4,3 millions d'habitants sur 56.000 km<sup>2</sup>. La Croatie est une république indépendante depuis le 25 juin 1995. Malgré une période de troubles qui s'est prolongée jusqu'en 1999, un cadre juridique et institutionnel stable a été substitué au système centralisé qui prévalait jusqu'alors.

La Croatie est membre du Conseil de l'Europe, de l'OCDE, de l'OMC et de l'OMD. Le pays a ratifié la convention européenne d'extradition, et la convention portant sur le blanchiment, le dépistage, la saisie et la confiscation des produits du crime. Il a signé les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe et la convention des Nations Unies relative à la criminalité transnationale organisée.

Le public et les media sont particulièrement sensibles aux affaires de corruption. A titre indicatif, 475 cas de corruption ont été recensés de 1996 à 2000 ayant donné lieu à 207 jugements et 171 condamnations ; au total, 18 peines d'emprisonnement ont été prononcées. Dans un souci affirmé d'éradiquer les pratiques illicites, les autorités croates ont adopté en 2000, après une large consultation, un programme national de lutte contre la corruption. Le plan d'actions qui en découle fixe huit domaines d'interventions prioritaires, assortis de délais de mise en œuvre, comme, en particulier, ceux de la justice pénale, l'administration publique, la responsabilité financière, politique et civile ou bien encore l'action internationale.

### **1. LE DISPOSITIF LEGAL**

Le code pénal, adopté en 1996 et modifié en 2000, prévoit une série d'incriminations se rapportant à la corruption: abus de fonction et abus d'autorité officielle, abus de pouvoirs dans l'exercice de fonctions officielles, trafic d'influence, corruption passive, corruption active.

Les avantages de toute nature sont constitutifs de crimes ou délits de corruption. Des peines d'emprisonnement sont applicables aux auteurs de fait de corruption active (de 6 mois à 5 ans) ou de corruption passive (de 3 mois à 3 ans). Dans le premier cas, le délai de prescription de l'action pénale est de 3 ans, mais passe à 5 ans dans la seconde hypothèse. Les agents publics sont concernés par ces dispositions mentionnées.

De façon similaire, les personnes dites « responsables » au sein du secteur privé sont également visées par ces mêmes incriminations. Des dispositions particulières du code pénal intéressent les personnes morales, comme l'abus d'autorité dans les transactions économiques et commerciales, ou la divulgation et l'acquisition irrégulière d'un secret de fabrication. Le blanchiment des capitaux est réprimé spécifiquement.

Les juges ont la possibilité légale de suspendre les sanctions à l'égard de ceux qui, bien que complices ou coauteurs, ont dénoncé les faits de corruption. Ils disposent également

de la faculté de prendre des mesures conservatoires et de procéder à la confiscation des sommes et produits liés aux infractions de corruption.

## 2. LES SERVICES IMPLIQUES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

### - La Cour des comptes

La Cour est composée d'une organisation centrale et de 20 antennes régionales. Elle réalise plus de 800 audits en moyenne annuelle, portant sur la gestion des administrations de l'Etat, des administrations locales, des entreprises et établissements publics. Elle s'est vue confier le contrôle des opérations de privatisation qui intéressent environ 1500 entreprises. La Cour comprend 281 fonctionnaires, dont 200 vérificateurs. Elle est dirigée par un vérificateur principal qui est responsable devant le Parlement. Elle rédige un rapport annuel public.

### - Le Bureau du contrôle interne du ministère de l'intérieur

Le Bureau, rattaché au cabinet du ministre de l'intérieur, est un organe centralisé qui assure le contrôle budgétaire des services du ministère. Les membres sont tous des agents du ministère. Le service enregistre et instruit les plaintes et les manquements impliquant les fonctionnaires des services de police. Il comprend trente agents et devrait être prochainement renforcé par une cellule d'enquêtes. En 2000, il a été procédé à l'examen de 852 plaintes émanant de particuliers dont 158 ont été reconnues recevables. Au cours de la même année, le Bureau a prononcé quarante sanctions disciplinaires dont deux révocations.

### - Les services de police

En Croatie, la police joue un rôle important dans la détection des cas de corruption. Depuis la promulgation en 2001 de la loi sur la police, celle-ci est rattachée au ministère de l'intérieur, au sein duquel elle bénéficie d'une relative autonomie. Le directeur général de la police est nommé et révoqué par le gouvernement. Il a rang de vice-ministre.

En 2000, 81 rapports d'infraction pour faits de corruption ont été établis par la police judiciaire ou le Bureau de contrôle interne du ministère de l'intérieur à l'encontre des forces de police croates, dont l'effectif total est de 19 000 fonctionnaires.

Un Service de la lutte contre la criminalité et la corruption économique (« SCCE ») a été créé en mai 2001 ; cette cellule est composée d'enquêteurs qui élaborent des méthodes de détection et de prévention des infractions et apportent leur concours aux services régionaux. Les vingt directions régionales de police sont principalement chargées de la découverte et de l'instruction des crimes et délits. Certaines d'entre elles disposent de groupes spécialisés dans la détection de la délinquance financière et de la corruption. Les services de police locaux traitent des infractions mineures.

Des pouvoirs spéciaux sont accordées à la police dans le cadre des enquêtes pénales sur ordonnance du juge d'instruction, requis par le procureur: écoutes téléphoniques et surveillances informatiques, écoutes des lieux privés, infiltrations, achats, fournitures, transports et commissions fictifs, utilisation d'enregistrements sonores ou vidéos..

Un Service de lutte contre la criminalité et la corruption économique a été implanté au sein de la police judiciaire ; des enquêteurs expérimentés sont affectés à la recherche et à l'instruction des affaires de corruption qui représentaient, en 2000, 7,5% des dossiers de délinquance économique traités en Croatie.

- Les services judiciaires

- Le ministère public

Il est constitué de 73 procureurs et 397 substituts, assistés de 94 conseillers ou experts. Le parquet est dirigé par un procureur général, nommé par le parlement sur proposition du gouvernement pour une période de 4 ans renouvelable une fois.

La constitution a donné pouvoir au Conseil national de l'action publique (CNAP) de statuer en dernier ressort à propos des nominations et sanctions intéressant les procureurs. Le CNAP procède directement à la nomination des substituts.

La constitution stipule que le ministère public est un organe judiciaire autonome et indépendant, ayant le pouvoir et l'obligation d'engager des poursuites à l'encontre des personnes qui commettent des infractions pénales (principe de légalité de poursuites). Toutefois, les procureurs conservent une relative latitude au regard des infractions d'importance mineure pour lesquelles les auteurs observent les obligations qui leur sont imposées. Le code de procédure pénale prévoit la suspension des poursuites au bénéfice de membres d'organisations criminelles, lorsque la procédure est de nature à permettre de confondre des complices ou co-auteurs. Le code pénal précise en outre que les poursuites ne peuvent être engagées qu'à l'initiative des procureurs. Aucune instruction externe ne doit être donnée aux procureurs.

Il convient d'observer que des immunités sont instituées au profit du président de la République, des membres du gouvernement et du parlement, des membres du Conseil d'Etat judiciaire, des juges de la Cour constitutionnelle, des magistrats du siège et des procureurs eux-mêmes.

L'immunité ne peut être levée qu'après accord, selon les positions respectives, de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat judiciaire ou d'une Commission parlementaire. Cinq cas ont été dénombrés de levée de l'immunité de parlementaires à propos d'affaires liées à la délinquance économique.

Il est fait obligation aux citoyens d'informer les autorités des infractions en préparation passibles de peines d'emprisonnement supérieures à 5 ans. Parallèlement, les dirigeants de sociétés doivent rendre compte des infractions dont ils auraient été informés dans l'exercice de leurs fonctions.

- Le Bureau de la prévention de la corruption et de la criminalité organisée (« *USKOK* »)

L'« *USKOK* » est une structure spécialisée créée par une loi récente d'octobre 2001 qui dépend du ministère public. Le Bureau est conçu comme devant constituer l'élément moteur de la lutte anti-corruption en Croatie. Il est dirigé par un responsable qui a rang de procureur adjoint, nommé pour 4 ans par le procureur général après avis du ministère de la justice et du Conseil d'Etat. Le service est compétent pour connaître de la plupart des faits de corruption définis par le code pénal ainsi que ceux qui sont liés aux activités d'organisations criminelles ou qui interviennent dans un cadre transnational.

L'« *USKOK* » a donc vocation à s'intéresser à toute affaire de corruption, à l'exception notamment des abus de fonctions ou de pouvoirs commis durant l'exercice de fonctions officielles, d'atteintes au secret professionnel ou commercial, de la conclusion de

marchés irréguliers. Elle regroupe des personnels expérimentés : une dizaine de procureurs, des conseillers, des enquêteurs et des policiers.

Le Bureau comporte quatre services :

1. le service des enquêtes et de la documentation qui collecte les informations, gère une base de données et suit la coopération entre les diverses administrations ayant à connaître de la corruption et de la criminalité organisée ;
2. le service de la lutte contre la corruption et des relations publiques coordonne les travaux prévus dans le programme national de lutte contre la corruption, assure des actions de formation et de sensibilisation et suggère les amendements à apporter à la législation ;
3. le service des procureurs qui comprend quatre antennes locales et engage les procédures de saisie et de confiscation, organise les activités de la police et entretient des liens avec les services étrangers similaires et les organisations internationales ;
4. le service du secrétariat et de soutien logistique.

L' « *USKOK* » dispose, en outre, de la faculté de recourir à des simulations de transactions et de fournitures de services. Les témoins bénéficient de mesures de protection ; les documents concernant une enquête sont classés et les informations ne doivent pas être divulguées.

Depuis la création de l' « *USKOK* », les affaires de corruption échappent à la compétence des tribunaux municipaux et sont jugées par quatre tribunaux de comté (Zagreb, Rijeka, Osijek et Split), où des juges d'instructions spécialisés sont affectés. Ces dispositions ont toutefois suscité un recours devant la Cour constitutionnelle.

- La magistrature du siège

Dans un passé récent, la magistrature croate a connu une période de turbulences entraînant le remplacement de 500 juges sur les 1350 que compte le pays. De nouvelles règles ont été instituées en 2000, garantissant, par des amendements à la Constitution et par une loi d'organisation du système judiciaire, l'indépendance et l'autonomie des magistrats du siège. Ceux-ci sont nommés et éventuellement révoqués par le Conseil national de la magistrature (« *CNN* ») après avis de la Commission judiciaire du parlement. Le « *CNN* » est composé de onze membres élus pour 4 ans par le parlement..

Il existe en Croatie des juridictions de droit commun et des juridictions spécialisées. Au regard du droit commun, 114 tribunaux municipaux traitent en première instance des infractions pénales dont les peines maximales sont inférieures à 10 années d'emprisonnement et, au civil, des affaires mineures.

Les 21 tribunaux de comté sont des juridictions d'appel contre les jugements des tribunaux municipaux et de première instance à l'égard des cas qui ne ressortissent pas de la compétence de ces derniers. Les juridictions spécialisées sont constituées par les 114 tribunaux correctionnels, la Haute cour d'assises, les 13 tribunaux de commerce, la Haute cour de commerce et le Tribunal administratif.

Par ailleurs, une Cour constitutionnelle est appelée à statuer sur la conformité des textes avec la loi fondamentale.



Enfin, la Cour suprême est l'instance ultime d'appel pour les affaires civiles, pénales ou commerciales, le droit du travail, de la sécurité sociale et le droit administratif.

Il convient de noter, en outre, que les juges d'instruction, placés auprès des tribunaux des comtés, conduisent des enquêtes, ordonnent les perquisitions, recueillent les preuves et se prononcent sur les détentions préventives.

- Le ministère des finances

- L'administration fiscale

Dépendant du ministère des finances, celle-ci est implantée au niveau central, ainsi qu'à celui des comtés et des municipalités. En 2001, une loi a réformé l'administration fiscale croate en créant notamment des unités de recherche des infractions fiscales (une au plan national et quatre autres au plan régional) ainsi qu'un service de contrôle interne. L'administration fiscale n'a pas élaboré de code de déontologie. Des cas individuels de corruption des agents du fisc ont été recensés.

- L'administration des douanes

L'administration des douanes est également rattachée au ministère des finances et composée d'une direction générale centrale, de 20 directions régionales de comté et de bureaux installés dans les aéroports, les ports et aux points de passage des frontières terrestres. Elle regroupe 2860 agents, dont 120 sont en poste à la direction générale.

Il a été instauré des services de contrôle internes, au sein de la direction générale et des directions régionales, qui collaborent avec l'« *USKOK* » et la police : un Service de lutte contre la contrebande et un Service d'audit et de contrôle, récemment mis en place, disposent d'unités mobiles de recherche de la fraude sur l'ensemble du territoire de la république. Les services anti-contrebande et de contrôle interne comptent environ 300 personnes.

- Le Bureau des marchés publics

Le Bureau, rattaché au ministère des finances, instruit les réclamations visant la conclusion de marchés publics. Il peut également examiner, d'initiative, les conditions de passation de toute commande publique. Il a traité en 2000 environ 600 dossiers et procédé à l'annulation de 120 marchés pour cause de procédures viciées. Parmi ceux-ci, les conflits d'intérêts ou le favoritisme ne représentent que des cas marginaux.

- L'Agence de protection de la concurrence marchande (« *ACPM* »)

Après sa création en 1995, l'« *ACPM* » est devenue opérationnelle en 1997. Elle est dirigée par un directeur, désigné par le parlement, qui est assisté par un Conseil à vocation consultative. Le service est chargé de veiller au respect des règles de concurrence. Depuis l'origine, l'« *ACPM* » a traité 900 dossiers dont une centaine ont donné lieu à des poursuites judiciaires. L'agence élabore un rapport annuel public.

- La lutte contre le blanchiment

Un service de lutte contre le blanchiment des capitaux a été institué au ministère des finances en 1997. Il recueille les déclarations de soupçons émanant des établissements bancaires et des compagnies d'assurance portant sur les sommes supérieures à 17 000 € Il

procède à l'examen des dossiers et les transmet, si nécessaire, aux procureurs. Le service collabore étroitement avec l'« *USKOK* », dont il a favorisé la création, et lui prodigue des avis techniques. Une section est chargée de la coopération internationale.

### **III. – LE ROYAUME DU DANEMARK**

Le Danemark est un pays de 5,3 millions d'habitants répartis sur 44 000 km<sup>2</sup> (hors Groenland). L'une des caractéristiques du pays est le fort degré de décentralisation: les 275 communes et les 14 comtés disposent d'une large autonomie d'action et de gestion.

Le Danemark est membre de l'OMC, de l'OMD, du GAFI, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe. Il a ratifié la convention pénale et signé la convention civile du Conseil de l'Europe ; il a ratifié la convention OCDE sur la lutte contre la corruption en 2000. Le pays est en outre partie à la convention de l'ONU concernant la criminalité transnationale organisée.

#### **L'aspect législatif**

Le code pénal danois sanctionne la corruption active et passive concernant à la fois les secteurs public et privé.

La corruption active est un délit puni d'une peine maximale de 3 années d'emprisonnement, sans plafond d'amende et avec possibilité de retenir des circonstances aggravantes dans le cas de corruption organisée. La corruption passive est réprimée par une peine pouvant aller jusqu'à 6 années d'emprisonnement et par une amende non plafonnée. Les complices et les personnes morales sont punissables. Les tentatives de corruption sont également sanctionnées. Les produits provenant de la corruption peuvent être confisqués. Le principe de la personnalité pénale trouve son application en ce sens que les infractions commises par des ressortissants danois au Danemark ou à l'étranger sont également passibles de sanctions prononcées par les juridictions danoises, sous réserve de l'existence de doubles incriminations. Le blanchiment est érigé en infraction distincte

Le roi et la reine sont couverts par une immunité absolue. Les députés bénéficient, durant leur mandat, d'immunités relatives aux poursuites pénales et aux opinions qu'ils expriment. Celles-ci peuvent être levées à la demande du ministère public et sur décision du parlement. Les ministres peuvent faire l'objet d'une procédure d'« *impeachment* » sur requête des monarques ou du parlement.

#### **1. LES AUTORITES CHARGEES DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

- Le commissaire aux comptes et la commission parlementaire pour les comptes publics

Le Bureau national du contrôle financier (BNCF) qui comprend 260 agents est dirigé par un commissaire aux comptes, fonctionnaire indépendant nommé par le parlement. Cet organisme a pour tâche de vérifier la gestion financière des administrations, des collectivités locales et des organismes publics qui reçoivent des fonds d'Etat. Ainsi, environ 620 comptes sont examinés annuellement.

La commission parlementaire pour les comptes publics, dont la création remonte à 1849, est également un organe de contrôle indépendant composée de six membres désignés pour quatre ans et qui ne sont pas nécessairement des parlementaires. Son rôle consiste à

évaluer la pertinence de la gestion des administrations de l'Etat. Elle formule des demandes d'explications aux ministères et dispose de la possibilité de saisir le BNCF. Elle adresse un rapport annuel au parlement. Les ministres sont politiquement et juridiquement responsables de la bonne gestion des crédits publics. Les fonctionnaires sont disciplinairement et pénalement tenus pour responsables des irrégularités qui seraient commises.

- Le Conseil de la concurrence et l'Autorité de la concurrence

Le Conseil de la concurrence et l'Autorité de la concurrence veillent au respect des dispositions prises dans ce domaine en application des règlements de l'Union Européenne. L'Autorité est plus particulièrement habilitée à mener des investigations à la requête des magistrats.

- L'Association nationale des collectivités locales

Les collectivités territoriales jouissent, au Danemark, d'une grande autonomie par rapport au pouvoir central. En contrepartie, il a été institué une Association nationale des collectivités locales qui contrôle la régularité de la gestion des communes et des comtés. Cet organisme recueille les plaintes des particuliers, peut annuler les décisions irrégulières, infliger des amendes et engager des poursuites en justice. Il formule également un avis quant à la nomination et à la démission des contrôleurs financiers qui exercent au sein des municipalités et des comtés.

- Les services de police

La police danoise est rattachée au ministère de la justice. Elle comprend environ 13.000 fonctionnaires répartis dans 54 districts de police et la capitale. Ses missions sont fixées par la loi de l'administration judiciaire. Un commissaire national de police (CNP), nommé à vie par la reine, constitue l'autorité supérieure de la police danoise ; il a pour missions d'administrer, de coordonner et de superviser les activités des districts de police. Les services du CNP comptent 2.500 agents, dont 10.000 policiers en uniforme et huit divisions en charge respectivement de la prévention ou de la recherche des infractions, de la gestion des personnels, de la formation, des budgets et des aspects logistiques. Le CNP assure notamment le recrutement direct des enquêteurs et des agents en tenue d'uniforme. Il fournit, en cas de besoin, un appui technique et en personnel aux districts.

Les 54 districts de police et la police de la ville de Copenhague sont placés sous l'autorité de commissaires qui relèvent du ministère public. Il n'existe pas de service de police spécialement affecté à la lutte contre la corruption.

- Les magistrats

- Le ministère public

Le ministère public est constitué par le Service des poursuites judiciaires (SPJ) qui dépend du ministère de la justice. Il compte un procureur général, nommé par le ministre, six procureurs publics régionaux et les 54 commissaires de districts de police.

Le procureur général suit les affaires qui intéressent la Cour suprême. Les procureurs publics régionaux traitent des affaires au niveau de l'équivalent des cours d'appel. Les commissaires connaissent des affaires à l'échelon du comté. Cinq cent procureurs au total sont affectés au niveau central ou local au sein de ces différentes structures.

Les investigations sont menées par la police sous la conduite du ministère public. L'engagement des poursuites pénales relève de la responsabilité du ministère public. Le principe de légalité des poursuites s'applique sauf exceptions. Dans ce dernier cas, l'appel est possible des décisions de classement prises par les divers échelons hiérarchiques du parquet. Le ministère de la justice était cependant encore très récemment autorisé à intervenir à tout moment de l'enquête. Les enquêteurs disposent de la faculté de recourir à des méthodes d'investigation particulières. Ainsi, la police est autorisée à organiser des provocations et à procéder à des écoutes téléphoniques dans des circonstances limitativement définies et notamment lorsque les faits sont punis d'une peine d'emprisonnement au moins égale à 6 années (cas de la corruption passive) et lorsque la commission de l'infraction est imminente. Les entreprises de télécommunication et les fournisseurs d'accès à l'Internet ont l'obligation de conserver la trace des messages aux fins d'éventuelles investigations policières.

Un service spécifique a été créé en 1973 au sein du parquet danois. Il s'agit du Bureau du procureur pour la criminalité économique (« *SOK* ») qui est compétent nationalement pour la conduite des enquêtes de délinquance financière. Il a notamment en charge les dossiers graves de corruption. Il est composé de 25 procureurs et de 50 enquêteurs.

- Les magistrats du siège

Il existe, au Danemark même, 82 tribunaux de première instance compétents au civil et au pénal, deux cours d'appel et une cour suprême, auxquels s'ajoutent un tribunal de comté aux Îles Féroé, ainsi qu'un tribunal de seconde instance et 18 tribunaux de police au Groenland.

Les juges professionnels sont nommés à vie -jusqu'à 70 ans- par la reine, sur proposition du ministère de la justice et après avis du Conseil des nominations judiciaires. Des juges non professionnels sont désignés pour 4 ans par les cours d'appel sur avis des municipalités ou des comtés. L'indépendance de la magistrature du siège est inscrite dans la constitution danoise. Les juges doivent déclarer le montant des revenus annexes qu'ils peuvent percevoir. Ces informations donnent lieu à un rapport à l'intention de la cour suprême et sont rendues partiellement publiques. Le tribunal spécial d'accusation et de révision, qui traite des plaintes formulées à l'encontre des juges, est seul habilité à prononcer la révocation de magistrats.

- Les entreprises

- L'Agence du commerce et des entreprises

Cet organisme veille au respect de la déontologie des commissaires aux comptes, des experts comptables et des comptables, notamment en matière de conflits d'intérêts. Elle est fondée à engager, le cas échéant, des procédures disciplinaires.

- La Confédération des industries

La Confédération regroupe environ 7000 entreprises. Elle a suscité une prise de conscience parmi ses membres de la nécessaire observation des dispositions de la convention de l'OCDE et de la suppression des versements de pots-de-vin à des autorités étrangères, au demeurant contraires aux prescriptions de la législation danoise. La Confédération prône l'élaboration de codes de conduite, dont elle a publié un modèle-

type. Dans le même esprit, elle a établi un manuel anti-corruption à l'intention de ses membres.

#### **IV. – HONGKONG (REGION ADMINISTRATIVE SPECIALE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE**

Depuis la rétrocession à la Chine en 1997, HongKong est constitué en région administrative spéciale (« *HK SAR* »). A l'exception de la diplomatie et de la défense, le territoire conserve pour cinquante années encore une autonomie politique, juridique, financière et institutionnelle, les engagements internationaux conclus, antérieurement, sont maintenus. De même, les autorités judiciaires, les services de police et des douanes sont distincts de ceux de la République Populaire de Chine (« *RPC* »). Il existe d'ailleurs toujours une frontière entre la RPC et HongKong. Le principe « un pays deux systèmes » trouve donc son application, ainsi d'ailleurs qu'à Macao. La « *SAR* » compte 6 millions d'habitants sur environ 1000 km<sup>2</sup> soit une forte densité de population de 6000 h/km<sup>2</sup>. HongKong est réputé pour être, avec Singapour, l'une des places financières les plus actives du Sud Est asiatique. La « *SAR* » est membre du GAFI et de l'OMD.

##### **1. LE CADRE GENERAL DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

De par sa position géographique et l'importance des échanges de marchandises, de capitaux et de voyageurs qui transitent par le territoire, les risques de corruption ne sont pas négligeables dans la « *SAR* ». C'est la raison pour laquelle le gouvernement s'est fermement engagé depuis les années 70, dans une politique déterminée d'éradication de la corruption. L'« *Independent Commission Against Corruption* » (« *ICAC* ») est l'organe qui est chargé, à titre principal, de la lutte anti-corruption à HongKong.

Bien entendu, les magistrats, les services de police ou de douane interviennent, chacun pour ce qui les concerne, dans ce combat.

Les dispositions pénales reprennent les incriminations de corruption (cf. ordonnance relative à la prévention de la corruption, ordonnance relative aux pratiques illégales en matière électorale, ordonnance relative à la protection des témoins).

##### **2. LE RÔLE PRIMORDIAL DE L'« ICAC »**

L'« *ICAC* » a succédé en 1974 à la branche anti-corruption des services de police du territoire et a été érigée en structure autonome à la suite de l'émotion suscitée par la fuite, en juin 1973, puis par la condamnation, du chef de la police, de l'époque, personnellement impliqué dans un vaste réseau de corruption. A noter, également, qu'en 1977, de violentes manifestations de policiers ont eu lieu pour protester contre les enquêtes menées par les agents de l'« *ICAC* ». L'indépendance de la Commission est garantie par la loi.

Le chef de l'« *ICAC* » est directement responsable auprès du chef du gouvernement, auquel il rend compte. A ce titre, le service a pour mission d'assurer le recueil et le suivi des dénonciations de faits de corruption, de diligenter des enquêtes dans ce domaine, ainsi que dans celui des fraudes électorales.

Aux termes des investigations conduites par les enquêteurs de l'ICAC, les dossiers sont portés devant la Cour de justice qui statue en droit et prononce les peines jugées opportunes. L'« *ICAC* » est compétente pour la recherche des cas de corruption aussi bien dans le secteur privé, que dans le secteur public.

Le service comprend 1.300 agents, ce qui, rapporté à la population, est proportionnellement significatif de l'importance des moyens alloués. L'organisation s'articule en trois sections qui correspondent aux trois aspects prioritaires d'action : détection, prévention et éducation.

#### - Le département des opérations

Cette division est la mieux dotée en personnel, puisqu'elle regroupe 943 agents répartis en quatre sections et placés sous l'autorité d'un directeur général adjoint et de deux directeurs, respectivement en charge des secteurs privé et public. Le service recueille les renseignements intéressant les soupçons de corruption et les fraudes électorales, les analyse et conduit les investigations utiles dans tous les cas prévus par les ordonnances relatives à la prévention de la corruption et des fraudes électorales.

Le département a également développé une approche proactive, en analysant les secteurs à risques. Le public est invité à signaler les faits susceptibles de constituer des cas de corruption, soit directement au centre de collecte des renseignements, ou dans l'un des huit centres locaux disséminés dans le territoire, soit en utilisant la ligne d'appel téléphonique spéciale et la messagerie électronique.

Au total, en 2001, 4.476 signalements ont été enregistrés (513 concernant les forces de police, 1.074 intéressant des fonctionnaires d'autres administrations, 2.542 impliquant le secteur privé et 347 visant les agents d'établissements et organismes d'intérêt publics dits « *public bodies* »).

Les élections ont donné lieu à 237 signalements. L'accord du Secrétariat à la justice est requis, dans quelques cas, préalablement à l'engagement des poursuites judiciaires. De plus, celles-ci ne sont généralement pas exercées pour les faits mineurs qui occasionnent de simples avertissements (85 cas en 2001). Pour l'année 2001, 464 personnes ont été présentées en justice pour faits de corruption (10 personnes étaient employées par des « *public bodies* », 61 étaient des agents des administrations, 393 relevaient du secteur privé).

Au cours de la même année, l'« *ICAC* » a procédé à l'arrestation de 1.468 personnes, dont 120 fonctionnaires. Par ailleurs, les enquêtes portant sur le comportement de fonctionnaires abouti au prononcé d'environ 200 mesures disciplinaires en 2000 et de 30 autres en 2001. S'agissant plus particulièrement des enquêtes internes au service, 23 dossiers ont été ouverts en 2001 à l'égard du personnel de l'« *ICAC* ». Après examen de la matérialité des faits signalés, quatre sanctions disciplinaires ont été prononcées dont trois révocations, cinq affaires ont été classées, compte non tenu des 14 affaires toujours en instruction.

L'« *ICAC* » dispose de moyen d'investigation importants qui sont renforcés par l'utilisation des techniques informatiques appliquées à l'enregistrement des données et aux analyses des cas et des secteurs sensibles. De plus, nulle autorité n'est autorisée à interrompre une enquête en cours. Le service bénéficie de pouvoirs étendus dans la conduite des investigations: contrôles des écritures des sociétés et des comptes bancaires, droit d'arrestation, droit de saisie des documents, marchandises et ordinateurs, surveillance du réseau internet. Les témoins font l'objet de mesures particulières de protection. Enfin, des accords d'assistance mutuelle ont été conclus avec certains pays anglo-saxons et avec la République Populaire de Chine.

#### - Le département de prévention de la corruption

Cinquante sept fonctionnaires y travaillent en relation avec tous les secteurs d'activité de la « SAR ». La section effectue des études de systèmes et des analyses de cas, en vue de formuler des recommandations à l'intention des comités consultatifs et d'en suivre ensuite l'application. Elle donne également des avis à la demande des administrations ou des sociétés (572 en 2001) à propos, par exemple, de la mise en place de codes de bonne conduite, du contrôle des stocks, de la gestion des personnels ou des modalités de vente. Les entreprises petites et moyenne sont particulièrement ciblées.

Ainsi, en 2001, le département a procédé à une centaine d'études détaillées du fonctionnement de services publics ou d'établissements publics, tels que l'Institut de formation publique (« *Civil Service Training and Development Institute* »), le Service de police criminelle (« *Correctional Services Department* »), les services d'enquête de la police de HongKong, le système d'entrepôt sous douane, les modalités d'intervention des fonctionnaires des impôts chargés des contrôles, la gestion des immeubles publics, le programme gouvernemental de modernisation de l'éducation, l'Office des télécommunications, ou le Jockey Club de HongKong.

Très souvent, des propositions concrètes d'adaptation des méthodes sont faites dans le souci de prévenir les risques de corruption. La section « conseils » s'est particulièrement consacrée à la sensibilisation des entreprises petites et moyennes. Des séminaires d'information sont régulièrement tenus qui réunissent plusieurs centaines de responsables.

#### - Le département des relations publiques

Celui-ci gère le volet éducatif des objectifs fixés à l'« ICAC ». Il est composé de deux divisions et de bureaux locaux. Son activité consiste à promouvoir les règles de bonne conduite auprès du grand public et des jeunes et à encourager la dénonciation de faits présumés de corruption. Dans ce cadre, des séries télévisées ont été diffusées, y compris sous forme de dessins animés. La série intitulée « Les Enquêteurs de l'ICAC en 2001 », comprenant cinq émissions d'une heure chacune, a notamment recueilli une audience moyenne de 1,3 millions de téléspectateurs. Les divers sites Internet consacrés aux chefs d'entreprises ou aux adolescents reçoivent plus de 25 millions de connections annuelles.

Le département participe activement à la mise en œuvre du programme de promotion de l'intégrité des services publics (« *Civil Service Integrity Programme* ») en apportant son concours à l'élaboration de codes de déontologie au sein des administrations de la « SAR ». Un manuel rédigé en langue chinoise a été édité à l'adresse de l'encadrement intermédiaire et un forum a réuni plus d'une centaine de cadres administratifs.

Des activités similaires sont orchestrées en partenariat avec le secteur privé. C'est ainsi que 1800 employés de banque et 180 agents d'assurance ont suivi, en 2001, des stages de formation à la déontologie. Un réseau de prévention de la corruption a été créé en liaison entre l'« ICAC » et 250 cadres bancaires, afin de faciliter l'échange d'information et d'améliorer la formation interne. En 2001, une action spécifique de sensibilisation a été menée auprès de 4700 professionnels du secteur de la construction.

Le département entretient également d'étroites relations avec les chambres de commerce, les syndicats professionnels et les entreprises exportatrices. Le grand public est visé par les plans de diffusion des messages contre la corruption qui lie l'« ICAC » et les administrations locales des districts. Le chiffre de 500.000 personnes sensibilisées, soit 8 % de la population du territoire, constitue une estimation annuelle.

Des actions ciblées sont également organisées au profit des nouveaux arrivants qui s'installent à HongKong . Par ailleurs, le « *club ICAC* » crée en 1997 réunit 1.600 membres de tous horizons autour d'activités ludiques ou de manifestations culturelles. De même, l'« *ICAC* » s'attache à maintenir un fort niveau de communication au travers des médias. Le département des relations publiques consacre enfin une part importante de ses activités à l'éducation des jeunes. De nombreux programmes sont réalisés en vue de promouvoir les valeurs morales au sein de la génération montante avec, bien souvent, la participation des parents: conférences, jeux, camps de vacances, spectacles musicaux ....L'«*ICAC*» a de la sorte approché environ 100.000 adolescents en 2001.

Le service assure, enfin, des présentations et des visites de la Commission au profit des nombreuses délégations étrangères qui effectuent le déplacement à HongKong et organise des rencontres internationales et des stages à l'extérieur du territoire.

### 3. LES COMITES CONSULTATIFS

En outre de l'«*ICAC*», différentes instances interviennent à HongKong dans la définition et l'application de la politique anti-corruption: il s'agit des comités dits « consultatifs »qui regroupent des personnalités et experts de haut niveau nommés pour une année. Ce dispositif vise à superviser les activités de l' «*ICAC*» tout en préservant son indépendance et celle de son personnel.

- Le Comité consultatif sur la corruption (« *Advisory Committee on Corruption* »)

C'est le principal comité qui œuvre avec l'ICAC. Il réunit les présidents de tous les autres comités. Le « *commissioner* » de l'«*ICAC*» rend compte à ce comité des travaux de son service et lui propose des mesures propres à améliorer les procédures légales en matière de lutte contre la corruption comme, par exemple, en matière de procédures d'enquêtes. L'avis du comité est requis avant toute sanction disciplinaire à un agent de l' «*ICAC* ». Le comité se prononce également sur le projet de budget de la Commission et remet un rapport annuel au chef du gouvernement.

- Le Comité d'Etude des Opérations (« *Operations Review Committee* »)

Cet organisme supervise les activités du département des opérations de l' «*ICAC* ». Il examine les enquêtes pendantes en vue de s'assurer que les délais des investigations restent convenables. Il étudie également les cas de corruption qui ont fait l'objet de condamnations pénales, d'avertissements ou de sanctions disciplinaires, ainsi que toutes les affaires et dénonciations qui ont été classées sans suites. Le comité adresse un rapport annuel au chef du gouvernement. Dans le rapport 2001, le comité observe avec satisfaction que le phénomène de la corruption paraît relativement bien maîtrisé dans la « *SAR* ». Il note que les administrations publiques l'appréhendent correctement mais observe cependant que de nombreux manquements affectent le secteur privé, en particulier dans le domaine bancaire et des assurances (90 personnes poursuivies en 2001) ou dans celui de la construction. Il remarque en outre que la complexité des dossiers entraîne des retards dans la conclusion des investigations. Le comité adresse, en tant que de besoin, des recommandations au chef de l' «*ICAC* ». Enfin, il reçoit et suit les plaintes et réclamations émises à l'encontre des agents de la Commission.

- Le Comité Consultatif de Prévention de la Corruption (« *Advisory Committee for Prevention of Corruption* »)



Le comité examine les rapports du département de prévention de la corruption de l'«ICAC» (105 en 2001) et recommande les adaptations jugées nécessaires dont il suit l'application..

- Le Comité Consultatif des Citoyens (« *Citizens Advisory Committee on Community Relations* » )

Il est composé de représentants de la société civile. Ses membres sont cooptés. Cette instance suit les travaux du département des relations publiques de l'ICAC. Il établit un rapport annuel à l'adresse du chef de gouvernement et formule des suggestions en vue d'améliorer la communication au regard de l'éthique auprès du grand public, du secteur privé et des jeunes.

- L'Unité d'Investigations Financières (« *Joint Financial Investigation Unit* »)

L'unité regroupe un procureur, des policiers et des agents des douanes. Elle recueille les déclarations de soupçons émanant des institutions financières et portant sur des mouvements de capitaux susceptibles de couvrir des opérations de blanchiment et diligente les investigations utiles. Il y a lieu de signaler également qu'une section est constituée au sein des services de police en vue de lutter contre la délinquance financière

## **V. – LE ROYAUME UNIE GRANDE BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD**

Le Royaume Uni compte 59 millions d'habitants sur 243 000 km<sup>2</sup>. Il est membre de l'OCDE , du Conseil de l'Europe, de l'OMC, de l'OMD, du GAFI et du Groupe d'action financière de la Caraïbe. Le pays a ratifié la convention OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales et n'autorise pas la déductibilité fiscale des pots-de-vin. Il a également signé les conventions civile et pénale du Conseil de l'Europe. Les affaires de corruption portées en justice sont rares ; en 1999, par exemple, il a été recensé 15 dossiers qui ont fait l'objet de poursuites à titre principal pour faits de corruption, dont 10 ont donné lieu à condamnation.

### **1. LE CADRE NORMATIF ET PENAL**

La législation, la jurisprudence et la coutume (« common law ») s'appliquent conjointement au Royaume Uni. Néanmoins, ces diverses sources de droit ne sont pas uniformes au sein du royaume: des divergences existent entre l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Ecosse et l'Irlande du Nord, qui jouissent de prérogatives normatives, interprétatives et organisationnelles propres.

La législation repose sur trois textes anciens : le « *Public Corrupt Practises Act* » de 1889 et les « *Prevention of Corruption Acts* », datant respectivement de 1906 et 1916. Est ainsi visée la corruption active et passive dans les secteurs public et privé. Toute personne responsable est concernée par toute forme de contrepartie donnée ou reçue. Le maximum de la peine prévue au titre des délits de corruption est de 7 années d'emprisonnement. Ces délits sont jugés, soit sur le fondement d'un acte d'accusation avec participation d'un jury, soit de manière simplifiée, en l'absence de jury.

Ces dispositions paraissant toutefois manquer de précision sont considérées comme obsolètes : ainsi, ne proposent-elles pas de définition du délit de corruption. Des améliorations ont été apportées avec la promulgation de textes récents.

Le « *Local Government Act* » édicté en 2000, prévoit l'instauration d'organes centraux (un Bureau en Angleterre, un Commissaire au Pays de Galles). S'agissant de l'Ecosse, la loi sur les normes éthiques de la vie publique installe, de manière similaire, une Commission des normes assistée d'un service d'enquêtes. L'activité de ces organismes consiste à surveiller l'application des codes de conduite au sein des collectivités locales.

Le parlement anglais a adopté récemment des dispositions qui renforcent les mesures de lutte contre la corruption. Le « *Public Interest Disclosure Act* » promulgué en 1998 s'applique dans tout le royaume, sauf en Irlande du Nord. Le texte assure la protection des personnes, fonctionnaires ou employés du secteur privé, qui ont dénoncé des cas de corruption. A ce propos, il y a lieu de mentionner que les fonctionnaires au Royaume Uni se doivent de rapporter à leur supérieur les faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ; cette obligation n'existe pas vis à vis de l'autorité judiciaire. Le « *Freedom of Information Act* » datant de 2000, organise la divulgation des informations détenues par des autorités ou entreprises publiques. Le texte ne s'applique pas en Ecosse.

Au regard des immunités, il convient d'indiquer que seule la reine bénéficie d'une immunité pénale absolue et permanente. Les parlementaires jouissent également d'immunités durant les périodes de session du parlement, en application du « *Bill of Rights* » de 1688. Le projet est formé de mettre un terme à cette immunité au regard des faits de corruption.

## 2. LES ACTEURS DE LA LUTTE ANTI-CORRUPTION

### - La Commission des normes de conduite de la vie publique

Organisme public créé en 1994, la Commission examine les règles déontologiques applicables aux agents publics et formule des propositions en vue d'améliorer la préservation de l'éthique. Sa compétence a été étendue en 1997 au financement des partis politiques. La Commission a mis en place des codes de bonne conduite. Ainsi, le code de la fonction publique, datant de 1996 et le code de management de la fonction publique (« *civil service management code* ») qui intéressent les administrations d'Etat.

Un code de conduite est également en vigueur à l'égard des ministres qui sont tenus à établir une déclaration de patrimoine et de participations dans des sociétés. Il en est de même pour les députés de la Chambre des communes, au sein de laquelle la Commission des normes et privilèges est chargée d'en suivre l'application. Dans ce dernier cas, la déclaration d'intérêts est cependant réduite à quelques situations particulières. Rien n'est prévu pour la Chambre des Lords.

Les collectivités territoriales font l'objet d'un encadrement plus contraignant en raison de dérives qui ont pu être constatées. En 2000, le « *Local Government Act* » a prescrit la mise en place de codes de conduite au sein des collectivités locales, dont le suivi est exercé par des Comités locaux des normes de conduite et par la Commission des normes de conduite de la vie publique.

Celle-ci s'est efforcée par ailleurs de réglementer le financement des partis politiques. Le « *Political Parties Elections and Referendums Act* » promulgué en 2000 impose aux élus de déclarer les dons excédant le seuil de 1.500 € par donataire.

### - Les organismes d'audit

- La Cour des comptes

En Angleterre, la Cour des comptes examine, avec l'Office national d'audit, la légalité et l'opportunité des dépenses publiques effectuées par les administrations et les établissements publics. Une Commission de vérification des comptes est chargée de l'examen des comptes des collectivités territoriales.

Le Pays de Galles a un propre Commissaire aux comptes assisté par le « *National Audit Service* ». De même, en Ecosse, un Commissaire aux comptes est compétent pour l'échelon central et une Commission de vérification des comptes intervient au titre des collectivités locales. En Irlande du Nord, enfin, coexistent une Cour des comptes qui examine la gestion des administrations publiques et un Commissaire aux comptes pour les collectivités locales.

- L' « *Office of Government Commerce* » (« *OGC* »)

L' « *OGC* » est chargé de la direction des approvisionnements des autorités centrales. Les services déconcentrés de contrôle et de suivi des projets ont été récemment mis en place.

- Les services de police

Les responsables de chaque service de police sont nommés, après avis du ministre de l'intérieur, par un collège composée de magistrats, de conseillers locaux et de personnalités indépendantes.

La police britannique a vocation à enquêter sur la criminalité et, partant, sur la corruption. A l'exception du Service national de renseignements criminels (« *National Criminal Intelligence Service* » « *NCIS* »), il n'existait pas au Royaume Uni, jusqu'à une date récente, de service de police à compétence nationale. Ainsi, 41 services de police exercent en Angleterre et au Pays de Galles, auxquels s'ajoutent deux services spécifiques à l'agglomération londonienne; huit services de police sont dénombrés en Ecosse et un seul en Irlande du Nord.

Les liaisons entre services sont réalisées par l'intermédiaire de l'association des commissaires de police. Le « *CIS* » est chargé d'élaborer des études et des analyses de risques à l'intention des autres services de police. Il enregistre également les déclarations de soupçons transmis par les établissements financiers. Les compétences de la police diffèrent selon les lieux. En Angleterre et au Pays de Galles, la police diligente les enquêtes judiciaires et décide de l'opportunité d'engager des poursuites pénales. En pratique, l'avis du ministère public (« *Crown Prosecution Service* ») est fréquemment sollicité avant la mise en accusation. En tout état de cause, les mises en accusation restent soumises à l'examen du représentant de la couronne, hormis les cas d'infractions bénignes.

En Ecosse, la conduite des enquêtes et la décision de poursuivre incombent aux procureurs. En Irlande du Nord, la police mène les investigations et engage les poursuites conjointement avec le parquet.

Dans le souci de prévenir la corruption des fonctionnaires de police, les services d'inspection interne (« *Inspectorates of Constabulary* ») réalisent régulièrement au sein de la police des enquêtes dont les comptes rendus sont rendus publics. Les services en charge de la discipline ou des réclamations connaissent, en outre, de tous les cas découverts de corruption au sein de la police. Par ailleurs, la « *Police Complaints Authority* », créée en 1985, constitue un organisme indépendant, composé d'employés civils, qui a pour mission d'instruire les plaintes formulées à l'encontre des forces de police et d'assurer l'objectivité de la conduite des enquêtes. A ce dernier titre, elle cautionne la désignation des enquêteurs, oriente, le cas

échéant, les investigations et formule, in fine, une appréciation sur les modalités du déroulement des enquêtes. Un dispositif comparable est en vigueur en Irlande du Nord..

Les efforts déployés en vue de lutter contre la corruption ont également généré la création en 1998 d'un groupe spécialisé au sein de la police londonienne. Depuis lors, une quarantaine de condamnations ont été enregistrées à l'encontre de fonctionnaires de police, des douanes, de l'administration pénitentiaire, d'avocats et de journalistes. Une unité anti-corruption a été créée à Manchester et des équipes opérationnelles anti-fraude («*Fraud Squads*») ont été constituées dans plusieurs autres sites..

- Le ministère public, («*Crown Prosecution Service*»)

C'est une structure indépendante et unique, créée en 1985 et compétente pour l'Angleterre et le Pays de Galles. Elle est dirigée par un directeur du parquet, désigné par le procureur général. Elle intervient dans la mise en œuvre des poursuites. Le service est organisé en 42 zones correspondant à la distribution des services territoriaux des police et une entité pour la seule agglomération londonienne. Chaque secteur est placé sous l'autorité d'un procureur principal, assisté de procureurs qui sont responsables des échelons locaux et d'une cellule comprenant des spécialistes du droit et de l'animation sociale. Le ministère public compte 5.800 agents et traite en une année moyenne environ 1,4 millions de dossiers. L'ensemble du service est soumis au contrôle d'une inspection générale.

Une unité spécialisée dans la lutte contre la corruption dans l'administration publique a été installée en 1988 au siège du Crow Prosecution Service. Elle comprend quatre procureurs qui supervisent les enquêtes, autorisent les infiltrations ou les surveillances particulières et contrôlent les contacts noués avec les informateurs. Le ministère public comprend également un service chargé de la confiscation des avoirs liés aux affaires de corruption. Un Bureau national devrait voir le jour qui reprendrait les activités de l'unité spécialisée.

Les procureurs disposent, dans les faits, d'une certaine latitude pour engager des poursuites pénales, dans la limite de leurs compétences respectives avec les policiers (principe de l'opportunité des poursuites). Une procédure dite du «*témoin de la Couronne*» autorise d'entendre un complice après que celui-ci a plaidé coupable, mais avant le prononcé de sa condamnation.

En Ecosse, le ministère public est constitué au niveau central par un Bureau de l'accusation comprenant le «*Lord Advocate*», le «*Solicitor General*» en qualité d'adjoint et plusieurs substituts. Les deux premiers sont nommés par l'autorité exécutive pour la durée de son mandat. Ils rendent compte au parlement. Le Bureau intègre en outre un service spécialement consacré au traitement des affaires de corruption, le «*Fraud and Specialist Service*».

Localement, les procureurs fiscaux sont placés à la tête de 49 arrondissements et de six régions. Ils sont désignés par le «*Lord Advocate*» et assistés de substituts. Le parquet a la charge de la conduite les enquêtes, y compris en matière fiscale et décide souverainement d'engager ou non des poursuites sous sa seule responsabilité. En Irlande du Nord, la police et le parquet, sous l'autorité d'un procureur général, engagent les poursuites en opportunité.

D'autres services sont, en outre, habilités à mettre en œuvre les poursuites judiciaires. Il s'agit notamment du «*Serious Fraud Office*»

- Le «*Serious Fraud Office*» («*SFO*» )

Crée en 1987 afin d' instruire les cas de fraude majeure, le «*SFO* » est compétent sur tout le royaume, hormis l'Ecosse qui dispose d'une structure similaire. Service pluridisciplinaire et indépendant, placé sous la tutelle du procureur général, le «*SFO* » compte 150 agents et mène des enquêtes incluant celles relatives aux affaires fiscales et de corruption.

- Les tribunaux

La magistrature du siège au Royaume-Uni statue sur les affaires dont elle est saisie mais n'est pas habilitée à enquêter.

- Les administrations financières

L'administration des douanes («*H.M. Customs and Excise* ») dispose de la faculté d'engager des poursuites dans les cas de corruption. Il en va de même de l'administration fiscale et de celle du ministère du commerce et de l'industrie. Un service de contrôle interne a été créé en 2000 au sein de la douane.

**CHAPITRE IV**

**FICHES PRATIQUES**

## FICHE PRATIQUE

### Sur le FAVORITISME : OCTROI D'UN AVANTAGE INJUSTIFIE

(article 432-14 du code pénal : des atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public)

### DEFINITION

Le délit de favoritisme, dénomination courante du délit d'octroi d'un avantage injustifié repris au code pénal à l'article 432-14 sous l'appellation d'atteinte à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de services publics, a été créée par la loi du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marché complétée par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et celle du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public.

Ce délit est donc né lors du récent mouvement de moralisation de la vie économique et financière et constitue un des délits regroupés au code pénal à la section « des manquements au devoir de probité ». Le favoritisme consiste à procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives et réglementaires encadrant les marchés publics et délégations de service public ; précisément « le fait pour une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles sus-mentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public. »

### PERSONNES VISEES

Il s'agit des agents publics au sens pénal du terme,

c'est-à-dire dans une acceptation 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 ;**

- **les personnes chargées d'une mission de service public** (peuvent entrer, notamment, dans cette catégorie les délégataires de service public),
- **toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées.**

### **ELEMENTS MATERIELS**

Trois éléments constitutifs doivent être réunis :

1. La qualité de l'auteur (voir supra)
2. L'octroi d'un avantage injustifié :
  - profit quelconque (l'avantage n'est pas nécessairement un profit matériel)
  - intérêt au sens large du terme utilisé dans la prise illégale d'intérêts, comme,
    - pouvant assurer le maintien de l'emploi,
    - attribuant un marché au mépris des règles du code des marchés publics,
    - avantage pouvant être procuré à autrui, bénéficiaire du marché ou à un tiers intermédiaire comme un parti politique (avantage indirect ou en cascade),
  - obtention d'informations privilégiées sur l'opération projetée : devis estimatif, participation aux commissions, connaissance des candidats concurrents.
3. Violation d'une disposition législative ou réglementaire garantissant la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans l'attribution des marchés publics et délégations de service public
  - par fractionnement du marché pour être en dessous des seuils réglementaires (notamment des 90.000 € hors taxe du nouveau code),
  - par fausse spécificité des clauses techniques du marché,
  - par fausse situation d'urgence,
  - par des déclarations abusives d'infructuosité pour pouvoir ensuite négocier,
  - par des publicités trop restreintes,
  - par la réduction des délais de réception des offres,
  - par la fixation d'un montant maximal irréaliste du marché amenant à la déclaration d'infructuosité,...
  - par mise à l'écart de certains candidats sans motivation,
  - par modification de l'objet du marché après ouverture des plis,
  - par modification des critères de sélection,
  - par irrégularité dans la composition de la commission d'appel d'offres,
  - par des modifications dans l'exécution du marché,
  - par avenants bouleversant l'économie du marché,
  - par recours abusifs à la sous-traitance dissimulant le véritable titulaire du marché,
  - par régularisation d'un achat non formalisé en marché.



## ELEMENT MORAL

La jurisprudence ne se montre guère exigeante dans le respect des dispositions de l'article 121-3 alinéa 1 du code pénal selon lequel il ne peut y avoir crime ou délit sans intention de le commettre.

L'intention est déduite également de la gravité des faits, du nombre des manquements relevés, de l'ensemble des manœuvres, des expériences et de l'ancienneté des prévenus dans l'exercice de leurs fonctions (Cass. crim. 15 sept. 1999 Pourvoi n° 98-87 588 - Arrêt n° 5174) même en l'absence de tout préjudice pour la collectivité.

## CONDITIONS DE POURSUITE

Le délit d'octroi d'un avantage injustifié est un délit instantané qui se prescrit par 3 ans à compter du jour où les faits le consommant ont été commis.

Toutefois, la cour de cassation a été amenée à se prononcer dans deux arrêts du 27 octobre 1999 sur la date de départ du délai de prescription, lorsque les actes irréguliers ont été dissimulés ou accomplis de manière occulte, en la reportant au jour où ils sont apparus et ont pu être constatés dans des conditions permettant l'exercice des poursuites.

La connaissance de cette infraction relève de la compétence des juridictions spécialisées en matière économique et financière.

Par ailleurs, la loi du 3 janvier 1991 établissant le nouveau délit, a institué une Mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public (MIEM). Cette administration procède à des enquêtes et transmet ses constatations au Procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, lorsqu'elles sont susceptibles de constituer le délit d'octroi d'avantage injustifié.

En outre, la loi du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, a créé le service central de prévention de la corruption chargé de centraliser et de prévenir de tous les faits de manquement au devoir de probité dont fait partie le favoritisme.

## SANCTIONS PENALES

Les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public sont punies de **deux ans d'emprisonnement** et de **30 000 € d'amende**.

Des **peines complémentaires** sont également prévues :

- Interdiction d'exercer une fonction publique ou une activité professionnelle,
- Interdiction des droits civils et civiques,
- poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

## **MISE EN GARDE**

La circulaire du 4 mars 2002 du ministère de la Justice attire l'attention de tous les praticiens sur les nouvelles dispositions du code des marchés publics ( décret n° 2001 – 210 du 7 mars 2001) étendant le délit de favoritisme à la passation des marchés sans formalités préalables (donc même en dessous des seuils) en cas de manquement aux principes de libertés d'accès la commande, d'égalité de traitement, de transparence des procédures, à la définition précise des besoins et surtout au choix de l'offre économiquement la plus avantageuse.

**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 – mail : [scpc@justice.gouv.fr](mailto:scpc@justice.gouv.fr)), est habilité par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 à donner aux divers chefs d'exécutif 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.**

## FICHE PRATIQUE

### Sur le **CONTRÔLE DES ASSOCIATIONS**

#### **ASSOCIATION ET GESTION DE FAIT**

Le procureur général près de la Cour des comptes, a traité cette question dans le rapport public du Conseil d'Etat pour l'année 2000<sup>60</sup>.

Le développement des associations s'est accru au cours des dernières décennies et s'est ouvert à des activités fortes éloignées de celles envisagées par le législateur de 1901. Ainsi les collectivités publiques ont utilisé leurs structures pour profiter de la liberté et de la souplesse des statuts de cette forme d'organisation.

Il paraît évident que la création d'associations para-administratives sur la base de décisions unilatérales de la puissance publique constitue un dévoiement de l'intention du législateur.

#### **DEFINITION DE L'ASSOCIATION PARA-ADMINISTRATIVE**

Le démantèlement des missions de service public s'opère par la création d'associations para-administratives, appelées par les magistrats de la Cour des comptes « associations transparentes ».

L'association transparente est d'une part, composée d'un conseil d'administration formé dans sa majorité d'élus politiques et de fonctionnaires de la collectivité démembrée et, d'autre part, tire l'essentiel de ses recettes de subventions venant majoritairement de cette personne publique.

#### **DEFINITION DE LA GESTION DE FAIT**

Cette notion est issue de la jurisprudence de la Cour des comptes définie par l'arrêt LAMIRAND du 4 août 1944 et confirmée par la loi de finances n° 63-156 du 22 février 1963, qui fait de l'extraction irrégulière des fonds de la caisse publique l'un des principaux critères de la gestion de fait.

---

<sup>60</sup> Rapport annuel du Conseil d'Etat pour l'année 2000 accompagné de cinq contributions, dont celle du procureur général de la Cour des comptes : Madame Hélène GISSEROT, intitulée « association et gestion de fait » et paru à la Documentation Française.

C'est une pratique fréquente d'allouer des subventions « fictives » à des associations, à charge pour elles d'assumer des dépenses pour le compte de la personne publique dispensatrice des fonds. Ainsi, se soustrait-on de fait aux contrôles et aux contraintes de la comptabilité publique.

Il est également constater le transfert de service public communal à une association artificielle n'ayant d'autres ressources que les subventions publiques .C'est par exemple cas des services communaux de communication chargés des publications d'informations municipales .

Il y a donc lieu de considérer que les fonds versés par la collectivité publique à l'association gardent leur caractère de deniers publics au sens de l'article 60-XI de la loi Du 22 février 1963 précitée. .

### **PERSONNES MISES EN CAUSE**

Dans la détermination des responsabilités, on constate tant la mise en cause de personnes physiques que de personnes morales , il s'agit :

- de collectivités publiques ;
- d'associations ;
- de présidents et vice-présidents d'associations ;
- de trésoriers de celles-ci ;
- de leurs directeurs et secrétaires généraux ;
- et plus généralement tout collaborateur s'étant immiscé dans les fonctions de comptable public.

(à rapprocher des dispositions de l'article 433-12 du code pénal définissant et réprimant l'usurpation de fonction).

Au plan pécuniaire, les personnes reconnues responsables le sont solidairement.

### **LE CONTROLE**

Le contrôle externe des organismes subventionnés par fonds publics est essentiellement dévolu aux juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales des comptes ). Ainsi l'article L.211 du code des juridictions financières dispose que « *la chambre régionale des comptes peut assurer la vérification des comptes des organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros* »

## LA PROCEDURE DE CONTROLE

La procédure de contrôle est écrite et contradictoire. La juridiction financière rend un premier jugement, dénommé « jugement provisoire de déclaration de fait » et fixe un délai aux diverses personnes concernées afin de répondre aux demandes formulées.

Passé ce délai, qui ne peut être inférieur à deux mois, la chambre statue sur les dépenses de la gestion de fait en appréciant les justifications présentées et prononce un second jugement, rendu en audience publique, qui peut être définitif.

Précisons que le caractère d'utilité publique des dépenses de l'association doit être prononcé par l'assemblée délibérante de la collectivité qui a accordé la subvention, dans sa séance la plus proche de la transmission des demandes du jugement provisoire .

## SANCTIONS

Les sanctions auxquelles s'exposent les comptables de fait sont celles des comptables publics pécuniairement responsables sur leurs deniers propres.

En outre l'élu, chef d'exécutif, est suspendu de sa qualité d'ordonnateur principal jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion ( code des juridictions financières modifié par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes).

Il est à noter que la peine complémentaire d'inéligibilité qui frappait l'élu avant l'entrée en vigueur de cette loi n'est plus encourue automatiquement.

Désormais, la prescription d'action en déclaration de gestion de fait est ramenée à dix ans pour les actes constitutifs de gestion de fait commis après la date à laquelle les juridictions financières en ont été saisies.

**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 – mail : [scpc@justice.gouv.fr](mailto:scpc@justice.gouv.fr)), est habilité par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 à donner aux divers chefs d'exécutif 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 V**

**BILAN D'ACTIVITÉ**

## BILAN D'ACTIVITE

janvier à décembre 2002

### 1. TRAITEMENT DES DOSSIERS

#### 1.1 Statistiques

Le nombre de saisines du service (65) est, pour l'année considérée, en légère augmentation par rapport à la période précédente (55 sur 15 mois) et par référence à la moyenne des dossiers reçus depuis sa création (55).

Il a déjà été souligné dans le rapport de l'année dernière à quel point ces chiffres peuvent apparaître étiques comparés à la capacité opérationnelle (théorique) du S.C.P.C. ou rapporté au nombre d'infractions constatées et au total des condamnations prononcées par des juridictions pénales au cours de la même période (*cf. étude comparative infra –source ministère de la Justice*). Il est en effet toujours 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.

Il convient cependant de faire deux observations. D'une part, le nombre des condamnations pénales prononcées en matière de manquement au devoir de probité est lui-même faible (219 en 2001, le pic le plus élevé ayant été de 286 en 1997). 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 65 dossiers dont le service a été saisi, se ventilent de la manière suivante:

\$ 34 avis ont été rendus,

- à la demande d'élus ou de responsables de collectivités locales ou territoriales (16),
- à la demande de chefs de services administratifs de l'Etat, des corps de contrôle et des commissions administratives (15),
- à la demande de dirigeants d'organismes privés chargés d'une mission de service public (3);

\$ 31 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 Adérage@ il serait sans doute préférable de le doter, comme de nombreuses autorités administratives, de pouvoirs d'enquête strictement encadrés et respectueux des droits et libertés individuels, dont l'absence avait justifié la censure de la Haute juridiction.

*Tableau récapitulatif*

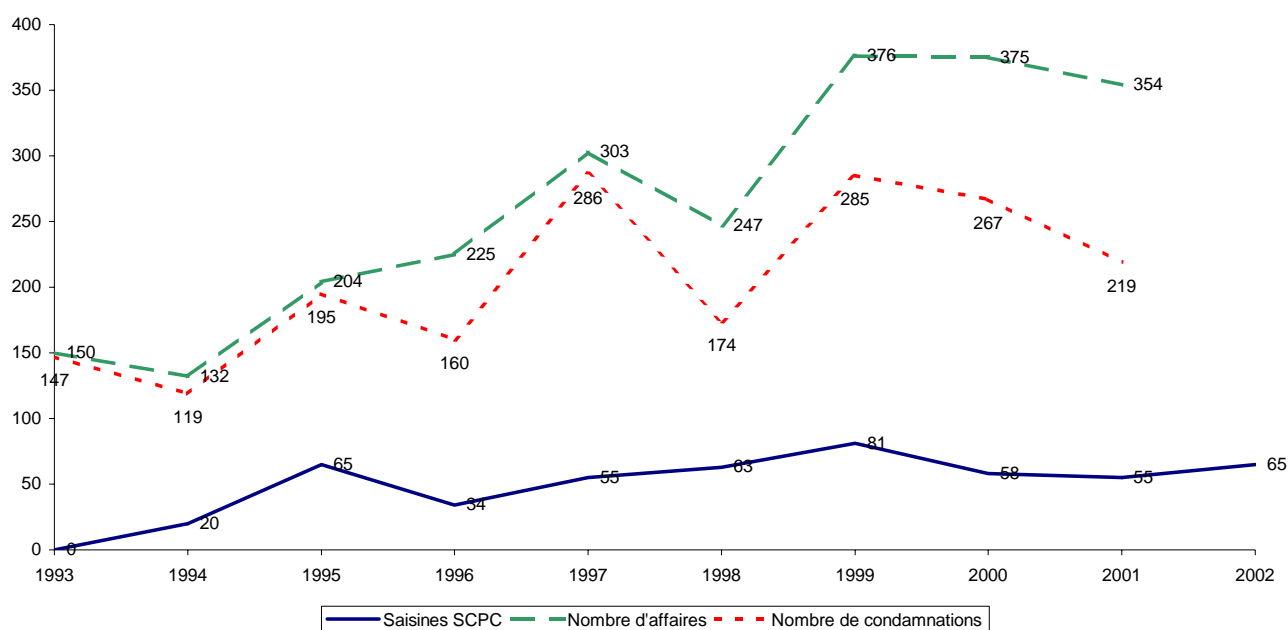
<i>AVIS</i>	<i>CONCOURS à l'autorité judiciaire</i>	<i>SAISINES de procureurs de la République</i>	<i>SIGNALEMENT à des administrations</i>	<i>INCOMPETENCE</i>	<i>CLASSEMENT SANS SUITE</i>	<i>EN COURS</i>
<i>34</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>13</i>	<i>15</i>	<i>6</i>	<i>8</i>



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	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	-
Prise illégale d=intérêts	<b>12</b>	<b>3</b>	-	-
Concussion	-	-	-	-
Favoritisme	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	-
Trafic d=influence	<b>1</b>	-	-	-
Corruption de directeur d=entreprise privée	-	-	-	-

Étude comparative des saisines du SCPC, du nombre des affaires traitées par les parquets et du nombre des condamnations



## 1.2. Commentaires

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 appartient à l=administration centrale du ministère de la justice et qu=il est placé sous l=autorité directe du garde des Sceaux. Pour la période considérée, c=est seulement à 3 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. SENSIBILISATION ET FORMATION A LA PREVENTION ET A LA DETECTION DE LA CORRUPTION

### 2.1. Autres départements ministériels et services de l'Etat

Les interlocuteurs naturels du S.C.P.C. sont issus des 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 (direction centrale de la police judiciaire, direction centrale des renseignements généraux, offices centraux) 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 décroisement généralement efficace des actions.

Une collaboration active se poursuit également avec le ministère des affaires étrangères (direction générale des affaires politiques et de sécurité) et plus particulièrement avec l'ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la criminalité organisée et la corruption.

Le SCPC a d'ailleurs créé en son sein un comité permanent de liaison, composé des représentants des divers départements ministériels avec lesquels il est amené à collaborer et qui l'assiste dans ses attributions de centralisation des informations, de recherche et de prospective. Il a été décidé cette année de compléter la liste des membres de cette instance par un premier président de cour d'appel, un procureur général, un représentant d'entreprise du secteur public et un représentant d'entreprise du secteur privé.

## **2.2. Entreprises publiques**

### *2.2.1 Electricité de France (E.D.F.)*

Le principe d'une collaboration du S.C.P.C. , qui date du mois de juillet 2000 s'est poursuivie au cours de l'année 2002, en application de la convention de partenariat. C'est ainsi que le service prête son concours lors de modules de formation et que se perpétue un échange d'informations sur des mécanismes de dérives susceptibles d'être découverts.

### *2.2.2. Société nationale des chemins de fer français (S.N.C.F.)*

En relation directe et suivie avec le contrôle général de l'entreprise, des actions se sont poursuivies tout au long de l'année 2002 en application de la convention de partenariat de 1998, 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.

Des entretiens ont été engagés avec Gaz de France (G.D.F.) et la Régie autonome des transports parisiens (R.A.T.P.) pour jeter les bases d'un partenariat futur.

## **2.3. Entreprises privées**

En application des recommandations formulées par le Groupe des Etats contre la corruption (GRECO) dans son rapport d'évaluation sur la France, le SCPC a pris officiellement l'attache d'une vingtaine d'entreprises du secteur privé. Il s'agit de :

- ALCATEL ;
- AREVA ;
- Banque LAZARD ;
- BNP-PARIBAS ;
- BOLLORE ;
- CREDIT AGRICOLE ;
- CREDIT COMMERCIAL de France ;
- DASSAULT AVIATION ;
- EADS ;
- EURIS ;
- LAGARDERE GROUPE ;
- LV-MH ;
- NATEXIS BANQUE ;
- PINAULT-PRINTEMPS- REDOUTE ;
- RENAULT ;
- SAINT GOBAIN ;
- SOCIETE GENERALE ;
- SUEZ ;
- THALES ;
- THOMSON MULTIMEDIA ;
- TOTAL FINA ELF ;

- VIVENDI ENVIRONNEMENT.

Par ailleurs, des contacts ont été noués avec des groupements ou organismes professionnels qui sont :

- l'association française des entreprises privées (AFEP) ;
- le mouvement des entreprises de France (MEDEF) ;
- la fédération de Paris du mouvement des entreprises de France ;
- le syndicat des entrepreneurs français internationaux (SEFI) ;
- l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie ;
- l'assemblée permanente des chambres des métiers.

Si certaines n'ont donné aucune suite et d'autres opposé un refus poli, quatorze entreprises ont cependant marqué de l'intérêt pour la démarche initiée par le SCPC, souhaitant la pérenniser. Trois d'entre elles, particulièrement réactives, (EADS, VIVENDI ENVIRONNEMENT et THALES) ont d'ores et déjà ou sont sur le point de signer une convention de partenariat avec le service. Ces conventions sont librement négociées entre les signataires et s'inspirent largement de protocoles antérieurement signés avec des entreprises du secteur public. Elles comportent généralement trois volets qui sont l'échange d'informations, la participation à des instances d'éthique et à la rédaction - ou la refonte - de codes de bonne conduite, ainsi que la formation des personnels les plus exposés aux risques de corruption.

Parmi les organismes et groupements professionnels, le SCPC a trouvé un accueil très attentif auprès de l'AFEP, de la fédération de Paris du MEDEF et de l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, qui se sont engagés à faire connaître les activités du service à leurs adhérents par les moyens de communication dont ils disposent (conférences, colloques, bulletins de liaison, services juridiques, organismes de formation continue, etc...).

Enfin, le service a poursuivi ses actions de sensibilisation du secteur privé par la formation initiale ou continue qu'il dispense auprès de plusieurs instituts d'administration des entreprises (IAE). De même, des membres du SCPC participent à de nombreuses sessions de formation, groupes de recherches, séminaires organisés par l'institut français d'audit et de contrôle internes (IFACI) dont le public est composé d'auditeurs d'entreprises à haut niveau.

## **2.4. Collectivités locales ou territoriales**

Les actions du service dans ce domaine ne 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 devraient cependant pouvoir 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.

## **2.5. Corps de contrôle**

Les rapports avec quelques organismes et services d'inspection ou de contrôle relevant de l'Etat demeurent ponctuels.

## **2.6. Instances européennes**

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

Il s'agit d'interventions dans les pays de l'Est, ex-membres du bloc soviétique et souvent candidats à l'entrée dans l'Union européenne, destinées soit à promouvoir la lutte contre la corruption ainsi que la mise en oeuvre de mesures de prévention, soit à 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.

## **3. RELATIONS INTERNATIONALES**

### **3.1. Organisation des Nations Unies (O.N.U.)**

Le service est membre de la délégation française participant au comité spécial chargé de négocier une convention contre la corruption, dont les réunions se tiennent à Vienne (Autriche). Il est prévu que le texte définitif qui comportera sept parties (dispositions d'ordre général, mesures préventives, incriminations, sanctions et recours, promotion et renforcement de la coopération internationale, mesures visant à prévenir et combattre le transfert de fonds d'origine illicite, assistance technique, mesures de suivi) sera signé en décembre 2003 à Merida au Mexique.

### **3.2. 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 sollicité pour participer aux visites d'évaluation des pays adhérents du GRECO. C'est ainsi que trois membres du service sont examinateurs pour le GRECO et ont participé à la réunion de tous les évaluateurs qui s'est déroulée à Chypre. En outre, l'un des conseillers a participé à l'examen de la Macédoine.

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 (Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Carélie, Géorgie, Ukraine, Serbie). Dans chaque pays, plusieurs conférences sur la déontologie, le financement illégal des partis politiques, la fraude dans les marchés publics, les services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ont été organisées en faveur de magistrats, hauts fonctionnaires, policiers et membres de la société civile.

### **3.3. Union européenne**

Un conseiller du S.C.P.C. est désigné expert de la Commission dans le cadre des travaux destinés à lutter contre la corruption dans les marchés publics.

Par ailleurs, le service a pris des contacts institutionnels avec l'Office européen de lutte contre la fraude (OLAF) pour asseoir un partenariat durable.

### **3.4. Organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E.)**

Le SCPC continue à participer aux travaux de l'OCDE dans le cadre de ses activités relatives à la lutte contre la corruption. C'est ainsi qu'un membre du service a été nommé examinateur du Royaume Uni dans le cadre de la phase II de l'évaluation de la mise en oeuvre de la convention et de la recommandation de 1997.

### **3.5. Echanges bilatéraux du service**

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

- Arménie ;
- Australie ;
- Azerbaïdjan ;
- Bolivie ;
- Cambodge ;
- Chine populaire ;
- Corée du Sud ;
- Espagne ;
- Géorgie ;
- Inde ;
- Macédoine ;
- Mexique ;
- Philippines ;
- Roumanie ;
- Serbie ;
- Singapour ;
- Slovaquie ;
- Ukraine.

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, avec la direction générale des affaires politiques et de sécurité et avec l'ambassadeur itinérant chargé des questions de lutte contre la criminalité organisée et la corruption du ministère des affaires étrangères.

En outre, de nombreuses actions communes sur la corruption et le blanchiment, sont menées avec le service de coopération technique internationale de police (SCTIP) du ministère de l'intérieur, particulièrement dans des pays d'Amérique latine.

#### 4. RELATIONS AVEC LES UNIVERSITES ET LES GRANDES ECOLES

La collaboration avec l'université s'amplifie, cette institution marquant un réel intérêt pour les travaux du service. C'est ainsi que le SCPC participe à des enseignements ou des modules de formation et reçoit des stagiaires du niveau de diplôme d'études approfondies, diplôme d'études supérieures spécialisées ou thèse d'Etat. A ce titre, plusieurs membres du service ont été choisis comme membres de jurys de thèses<sup>63</sup>.

Les universités de Créteil, Lyon, Paris I, Paris II, Paris V, Rouen ont largement associé le SCPC à l'organisation de cours ou de colloques. Celle de Strasbourg envisage une formation qui portera sur les modalités de la prévention du blanchiment et des fraudes dans le milieu bancaire.

De même, le service est très sollicité par l'Ecole nationale d'administration, particulièrement sa section internationale, par les diverses écoles de police, de gendarmerie, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, des douanes. Les bases d'un partenariat plus actif ont été décidées avec l'Ecole nationale de la magistrature.

---

<sup>63</sup> Les sujets étaient les suivants: *La corruption dans les organisations*,  
*Les fraudes: moyens de détection et de prévention*,  
*Rôle de l'audit bancaire dans la lutte contre le blanchiment*,  
*Les provisions spéciales*.

## **CONCLUSION**



A la veille du 10<sup>ème</sup> 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 rapport 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 :

## **ANNEES 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 à 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.

## **ANNEE 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).

## **ANNEE 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.

## **ANNEE 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.

## **ANNEE 1998**

### **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.

## **ANNEE 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 déviations sont donc considérables.

## **ANNEE 2001**

### **De la corruption**

Pour la première fois depuis sa création, le S.C.P.C. s'est livré à un essai de définition de la corruption, bien que le phénomène soit tout à la fois ancien, permanent, évolutif et...mal connu. Le cliché est donc instantané, flou, sans doute mal cadré, mais il réalise une mise au point sur l'état de la question et propose un certain nombre de correctifs politiques, économiques, juridiques et moraux qui, s'ils étaient mis en œuvre, pourraient permettre de mesurer les risques et tenter de les réduire.

### **Corruption et exclusion**

Soucieux de ne pas séparer artificiellement l'opérationnel et le conceptuel, le service a réfléchi sur deux notions phares de notre société, apparemment étrangères l'une à l'autre, mais qui cependant présentent des traits

communs. La corruption est en effet un facteur d'exclusion individuelle, d'exclusion économique, d'exclusion politique, ferment plus ou moins rapide, mais toujours redoutable, de la décomposition des sociétés démocratiques.

### **Mondialisation, corruption et nébuleuse caritative**

Symbole fort des sociétés occidentales, l'association et sa variante caritative, sont des nébuleuses dont les contours mal définis, aggravés par une mondialisation bien exploitée, autorisent tous les dévoiements. Supplétif, voire concurrent, d'Etats en mal d'autorité, le système associatif tente de s'imposer comme la référence unique et universelle d'un nouveau modèle de démocratie directe. C'est oublier les risques de fraude, de manipulation, de corruption, voire de sape des valeurs, auxquels il peut, volontairement ou non, laisser le champ libre.

### **Les montages utilisés pour faire échec à la convention de l'O.C.D.E. de 1997**

Les phénomènes de corruption sont, et depuis longtemps, répandus dans les transactions commerciales internationales. Ils affectent autant la bonne gestion des affaires publiques que le développement économique, faussent les conditions de la concurrence mondiale et suscitent de graves questions autant morales que politiques. Il faut donc voir comme un progrès la moralisation des affaires dans ce domaine, sauf si elle constitue un moyen déguisé et inédit de guerre économique.

### **Sécurité privée : émergence d'un cercle vertueux ?**

Le droit à la sécurité est un droit essentiel, reconnu par nos textes fondamentaux. Comme la langue d'Esope, sa préservation et sa garantie peuvent être la pire et la meilleure des choses, alors même que, monopole régalién, la maintien de l'ordre est devenu peu à peu un marché commercial ouvert, sujet à tous les manquements frauduleux, toutes les dérives illégales, tous les enjeux d'influence. Un rappel incessant à la déontologie et des contrôles simples, mais certains et efficaces, exercés par l'Etat sur ses délégués devraient permettre de prévenir les risques.

### **Les risques de dérive dans le secteur du nettoyage**

Négligée et jusqu'alors peu valorisée, l'activité de nettoyage peut se révéler très propice à la fraude et à la corruption, aussi bien chez le fournisseur que chez le client. Les moyens sont classiques, mais le service s'est plus particulièrement intéressé aux imbrications de sous-traitance et aux articulations entre sociétés, qui présentent des avantages dont l'évidence est démontrée. Là encore la prévention est assez simple à mettre en place par des contrôles ciblés et adaptés.

### **Fiche pratique sur la prise illégale d'intérêts**

Soucieux tout autant de faire réfléchir à la place de la corruption dans notre société, que de donner les outils de la prévenir et de la combattre, le service a souhaité 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.

\*  
\*       \*

Les sujets abordés dans le rapport établi au titre de l'année 2002 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, en démontrant une capacité de réaction qui doit en faire un auxiliaire recherché au service de ces 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.

## ERRATUM

A la page 17 du rapport 2001, il a été écrit, au sujet des travaux de "*Transparency International*" (T.I.) :

*"Cela étant, le nombre particulièrement faible de personnes sollicitées dans chaque pays<sup>1</sup> 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".*

<sup>1</sup> 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".

Il convenait de lire "*huit enquêtes*" et non pas "*huit personnes*".

Les contacts pris avec "*Transparency International France*", à l'initiative de son président, n'ont pas permis d'obtenir des informations concernant les échantillons des personnes sondées et, par conséquent, d'avoir la moindre idée de leur nombre.

## **ANNEXES**

## ANNEXE 1 –

© Direction des Journaux Officiels  
J.O n° 301 du 27 décembre 2002 page 21697  
Décrets, arrêtés, circulaires  
Textes généraux  
Premier ministre

Circulaire du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations

NOR: PRMX0206220X

Paris, le 24 décembre 2002.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'État

Occupant une place essentielle dans de nombreux secteurs de la vie sociale, les associations sont fréquemment conduites à compléter l'action menée par les pouvoirs publics, inspirant même à ces derniers de nouvelles formes d'intervention.

Afin que cette action commune puisse prendre la forme d'un véritable partenariat, il convient de donner un cadre clair et efficace aux relations financières qu'entretiennent l'État ou les établissements publics placés sous sa tutelle avec les organismes à caractère associatif.

Les procédures régissant l'octroi des subventions sont au cœur de ces relations. Un effort a été engagé, depuis plusieurs années, afin d'aménager ces procédures de façon à ce qu'elles répondent tant au souci des associations, qui souhaitent davantage de simplicité et de rapidité dans l'attribution des subventions, qu'aux préoccupations de l'État, qui doit s'assurer que cette attribution se fait au regard d'objectifs cohérents avec la politique menée par le Gouvernement et répond à des exigences de bonne gestion.

Il convient désormais de définir les modalités d'un cadre de gestion commun aux ministères, permettant tout à la fois d'harmoniser les conditions d'instruction des demandes de subvention et d'unifier le suivi de leur gestion. Tel est l'objet de la présente circulaire.

Afin de donner sa pleine efficacité au cadre défini, je vous invite en outre :

- à assurer le plus souvent possible une évaluation des projets et des actions subventionnées, évaluation d'ores et déjà obligatoire pour les conventions pluriannuelles d'objectifs régies par ma circulaire du 1er décembre 2000 ;
- à soumettre l'ensemble des demandes de subvention présentées à votre ministère à une instance collégiale unique qui disposera d'une vision globale lui permettant de s'assurer de la cohérence des diverses actions subventionnées ;



- à désigner, tant au niveau central que déconcentré, et dans des conditions adaptées au contexte particulier des services concernés, un ou plusieurs fonctionnaires qui seront les interlocuteurs référents des associations, tant pour l'instruction des demandes de subvention que pour le contrôle de leur utilisation.

## 1. Les modalités d'attribution des subventions

Pour bénéficier d'une subvention de l'État, une association formule une demande. Cette dernière doit entrer dans le champ de la politique d'intervention de l'administration concernée.

La subvention peut être versée même en l'absence de texte législatif ou réglementaire particulier.

### 1.1. Le dossier de demande de subvention

Dans un souci de simplification, un dossier commun de demande de subvention est désormais prévu pour l'ensemble des administrations de l'État (cf. annexe 1, consultable sur le site Internet [www.cosa.gouv.fr](http://www.cosa.gouv.fr) de la commission pour les simplifications administratives). Les collectivités territoriales sont encouragées à s'en inspirer et à y recourir, en particulier lorsqu'elles financent des actions conjointement avec les services de l'État ou leurs établissements.

Les éléments à transmettre à l'appui du dossier varient selon qu'il s'agit d'une première demande ou d'un renouvellement, ainsi que selon le montant de la subvention demandée.

S'agissant d'une première demande, et jusqu'au seuil fixé à 23 000 EUR par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, aucune pièce comptable n'est à joindre à l'appui du dossier dûment rempli ; au-delà de ce seuil, la production des derniers comptes approuvés est notamment demandée.

Le premier dossier déposé sert de base à la constitution, chez chaque gestionnaire et pour chaque association, d'un dossier permanent.

S'agissant d'un renouvellement de la subvention, l'association est dispensée de reproduire les renseignements et documents figurant dans son dossier permanent de demande de subvention, déjà constitué, mais doit en revanche produire un compte rendu d'activité comprenant un compte rendu financier ou les derniers comptes approuvés. Ces éléments doivent permettre l'évaluation de l'action déjà subventionnée (cf. point 2.2).

Aucun service de l'État ne peut exiger d'autres documents que ceux prévus dans ces dossiers.

### 1.2. L'instruction du dossier et la décision attributive de subvention

L'annexe 2 précise les modalités d'instruction des demandes de subventions.

Dans un souci à la fois de bonne gestion administrative et de préservation des intérêts légitimes des associations, il importe que les délais d'instruction des dossiers et de notification des décisions soient les plus brefs possibles. Ceci est particulièrement vrai pour les dossiers dont les plans de financement font apparaître des cofinancements.

Le service gestionnaire élabore le projet de décision attributive de subvention en veillant à ce qu'il intègre l'objectif de cohérence financière.

Les décisions attributives de subvention doivent prévoir des modalités adaptées de suivi permettant de contrôler la bonne utilisation des deniers publics.

Le versement d'une nouvelle subvention est toujours subordonné à la vérification de la réalisation des actions subventionnées antérieurement.

Il appartient à l'administration d'arrêter la forme de l'acte juridique appelé à servir de support à la décision de subvention, arrêté ou simple décision.

Toutefois, lorsque le montant annuel de la subvention dépasse le seuil de 23 000 EUR, le service gestionnaire est tenu, en application des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, d'établir une convention avec l'association.

Comme l'ont précisé la circulaire du 1er décembre 2000 précitée relative aux conventions pluriannuelles d'objectif ainsi que certaines circulaires particulières, les conventions doivent pouvoir être pluriannuelles, dès lors qu'elles apparaissent plus aptes à renforcer l'efficacité globale du financement que le système de la convention annuelle.

De manière générale, il est recommandé de désigner, tant au niveau central que déconcentré et dans des conditions concrètes adaptées au contexte particulier de l'administration considérée, le ou les interlocuteurs référents des associations pour l'instruction des demandes de subvention ainsi que pour le contrôle de leur utilisation, et de confier la sélection définitive de la demande à une instance (commission, comité) disposant d'une vision globale lui permettant de procéder aux vérifications de cohérence nécessaires à la validation des propositions de subventions.

### 1.3. Le cas particulier du multisubventionnement

En principe, il est interdit à un service gestionnaire déterminé d'allouer à une même association, au cours d'un même exercice budgétaire, plusieurs subventions ayant le même objet.

Cette interdiction ne concerne pas les dispositifs mis en place par plusieurs services gestionnaires et visant au subventionnement conjoint ou concerté d'une même association.

L'octroi de subventions par des ordonnateurs différents conduisant à des politiques d'interventions distinctes au profit d'une même association et pour un même objet, au cours du même exercice budgétaire, est autorisé dès lors que cette action est coordonnée entre les ordonnateurs.

## 2. Le suivi des subventions

### 2.1. Le suivi budgétaire des subventions

Les crédits de subvention ne peuvent être engagés et ordonnancés que dans la limite des crédits disponibles.

Une gestion efficace des enveloppes de crédits de subvention doit conduire les services gestionnaires à mettre en place des tableaux de bord et à renforcer les instruments de pilotage. Ces tableaux de bord permettent, à partir de la situation consolidée des engagements pris à l'échelle du ministère, d'évaluer le volume des engagements nouveaux susceptibles d'être autorisés.

Dans le cas de crédits délégués aux services déconcentrés et aux établissements publics de l'Etat, la méthode de programmation des engagements doit permettre de suivre, dès le début de l'exercice :

- le montant des autorisations d'engagement à déléguer pour couvrir les engagements annuels de l'Etat au plan local ;
- le montant, évalué en année pleine, des dépenses qui résultent directement de l'application de dispositions législatives et réglementaires ;
- le montant des dépenses engagées en vertu des décisions antérieures.

Cet exercice s'accompagnera d'une mise en place des délégations de crédits en tout début d'année.

### 2.2. Le suivi de l'utilisation des subventions

L'utilisation de la subvention par l'association fait l'objet d'un contrôle systématique :

- la subvention doit être utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été accordée ;
- l'emploi des fonds reçus doit pouvoir être justifié.

A l'issue des contrôles, la subvention non employée ou dont l'emploi n'a pas été conforme à son objet doit être reversée au Trésor public.

Si son renouvellement est demandé, il convient d'examiner avec un soin particulier la justification de ce renouvellement, tant dans son principe qu'en ce qui concerne le montant de la subvention.

Plus généralement, lorsqu'il est procédé à une évaluation des conditions d'emploi des subventions versées, les résultats de cette évaluation doivent servir de base à un examen portant sur l'opportunité d'une reconduction de la subvention et sur une éventuelle révision de son montant.

Ma circulaire du 15 janvier 1988 ainsi que les circulaires n° 1 B-142 du 1er février 1988 des ministres chargés de l'économie et de la réforme de l'Etat et n° 88-104-B 1 du 5 septembre 1988 du ministre chargé de l'économie relatives aux associations bénéficiaires de financements publics sont remplacées par la présente circulaire et ses annexes.

Les modalités d'application de la présente instruction feront l'objet d'une évaluation à compter de la seconde année de leur entrée en vigueur.

Je vous demande de bien vouloir assurer la plus large diffusion de cette circulaire à vos services déconcentrés ainsi qu'aux organismes et établissements publics relevant de votre tutelle.

Jean-Pierre Raffarin

## ANNEXE 2 -

### F A T F - G A F I Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux

#### LA LUTTE CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE DES ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF

#### Meilleures Pratiques Internationales

11 Octobre 2002

#### Introduction et définition

1. L'utilisation abusive d'organismes à but non lucratif pour financer le terrorisme est en passe d'être reconnue comme un point faible essentiel de la lutte mondiale visant à arrêter ce type de financement à la source. Cette question a retenu l'attention du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), du G7 et des Nations Unies, ainsi que des autorités nationales de nombreuses régions. Au sein du GAFI, elle est à juste titre devenue le sujet prioritaire des travaux relatifs à la mise en œuvre de la Recommandation spéciale VIII (Organismes à but non lucratif).
2. Les organismes à but non lucratif peuvent revêtir différentes formes qui dépendent du pays ou territoire concerné et de son régime juridique. Chez les membres du GAFI, la loi et la pratique reconnaissent entre autres les associations, fondations, comités de collecte de fonds, organismes de services locaux, entreprises d'intérêt public, organismes constitués en sociétés anonymes et institutions publiques de bienfaisance comme autant de formes licites d'organismes à but non lucratif.
3. Cette diversité des formes juridiques et le souci d'aborder le problème sous l'angle des risques militent en faveur d'une définition plutôt fonctionnelle que juridique. En conséquence, le GAFI a élaboré des propositions d'ordre pratique qui devraient aider au mieux les autorités à protéger contre toute utilisation abusive ou toute exploitation par les financiers du terrorisme les organismes à but non lucratif **qui sont impliqués dans la collecte ou la distribution de fonds** pour des motifs caritatifs, religieux, culturels, éducatifs, sociaux ou confraternels, ou pour d'autres types de bonnes œuvres.

#### Données du problème

4. On a malheureusement découvert de nombreux cas dans lesquels le mécanisme de collecte de fonds caritatifs - c'est-à-dire la collecte de ressources fournies par des donateurs et leur

redistribution à des fins caritatives - a servi de couverture pour le financement du terrorisme. Dans certains cas, l'organisme lui-même n'était qu'une imposture dont la seule raison d'être était de canaliser des fonds vers les terroristes. Souvent toutefois, l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif avait lieu à l'insu des donateurs, voire des dirigeants et du personnel de l'organisme en question - des employés et/ou des responsables détournant des fonds de leur propre chef. Outre un soutien financier, certains organismes à but non lucratif ont fourni une couverture et un appui logistique aux déplacements de terroristes et au transfert d'armes illégales. Quelques exemples de ces types d'activités ont été présentés dans le Rapport sur les typologies du blanchiment de capitaux 2001-2002 du GAFI<sup>1</sup> ; on en trouvera d'autres en annexe au présent document.

## Principes

5. La conception des présentes meilleures pratiques repose sur les principes suivants :

- Le secteur caritatif est un pan vital de l'économie mondiale et de nombreuses économies et systèmes sociaux nationaux. Il complète l'activité des secteurs public et privé en apportant un large éventail de services publics et en améliorant la qualité de la vie. Nous souhaitons préserver et pérenniser la pratique du don caritatif et le secteur institutionnel solide et diversifié qui lui sert de vecteur.
- La surveillance des organismes à but non lucratif est une action qui implique la coopération des pouvoirs publics, le monde caritatif, les personnes qui soutiennent les œuvres de bienfaisance et leurs bénéficiaires. La robustesse des mécanismes de surveillance et certaines tensions institutionnelles entre les organismes à but non lucratif et les autorités gouvernementales chargées de leur contrôle n'excluent pas des buts communs et des fonctions complémentaires - car les deux parties cherchent à encourager la transparence et la responsabilité vis-à-vis de l'extérieur et, plus globalement, poursuivent des objectifs communs de protection sociale et de sécurité.
- La surveillance exercée par les pouvoirs publics doit être flexible, efficace et proportionnelle au risque d'utilisation abusive. Il faut examiner avec soin les mécanismes susceptibles de diminuer la charge que représente le respect de la loi sans créer de failles exploitables par les financiers du terrorisme. Les organismes de petite taille qui mobilisent des fonds publics relativement faibles et les associations ou organismes d'envergure locale dont la fonction première est de redistribuer des ressources à leurs membres ne nécessitent pas forcément une surveillance publique accrue.
- Certains pays ou territoires abordent la réglementation des organismes à but non lucratif sous des angles constitutionnels, juridiques, réglementaires et institutionnels différents et, le cas échéant, les normes ou modèles adoptés sur le plan international doivent permettre l'expression de ces différences, tout en respectant les objectifs de transparence et de responsabilité applicables aux modes de collecte et de distribution des fonds. Il est par ailleurs admis que la capacité de certains pays à réglementer les activités religieuses peut être restreinte.
- Si certains pays ou territoires peuvent diverger sur le périmètre des objectifs et des activités entrant dans le cadre du « caritatif », tous devraient s'accorder pour en exclure les activités qui soutiennent directement ou indirectement le terrorisme, y compris celles susceptibles d'inspirer ou de rémunérer la participation à des actes terroristes.

---

<sup>1</sup> Publié le 1<sup>er</sup> février 2002 et disponible à l'adresse <http://www.fatf-gafi.org/FATDocs/fr.htm#Trends>.

- Dans de nombreux pays ou territoires, le secteur non lucratif compte des organismes de représentation, des organismes d'autorégulation, des organes de contrôle et des organismes d'habilitation qui peuvent et devraient contribuer à la protection du secteur contre les abus dans le cadre d'un partenariat entre le public et le privé. Les mesures de renforcement de l'autorégulation devraient être encouragées car elles contribuent efficacement à limiter les risques de détournement par des groupes terroristes.

## **Axes de travail**

6. L'analyse préliminaire des enquêtes, des actions de blocage des fonds et des activités des services opérationnels de différents pays ou territoires met en évidence plusieurs modes d'utilisation abusive des organismes à but non lucratif par des terroristes et permet de définir des domaines dans lesquels il convient d'envisager des mesures préventives.

### **i. *Transparence financière***

7. Chaque année, les organismes à but non lucratif collectent des centaines de milliards de dollars auprès de donateurs et les distribuent - après prélèvement de leurs frais de gestion - à des bénéficiaires. La transparence sert les intérêts des donateurs, des organismes et des pouvoirs publics. Toutefois, compte tenu du volume des opérations réalisées par les organismes à but non lucratif et du souhait de ne pas surcharger inutilement les organismes légitimes, il importe de bien adapter le niveau des règles et de la surveillance dans ce domaine en fonction des risques et de l'ampleur des mouvements de fonds.

#### **a) *Comptabilité financière***

- Les organismes à but non lucratif devraient établir et pouvoir présenter des programmes budgétaires complets prenant en compte toutes les dépenses du programme. Ces budgets devraient indiquer l'identité des destinataires et l'utilisation prévue des fonds. Le budget de gestion devrait lui aussi être mis à l'abri des détournements par des mesures similaires de surveillance, d'information financière et de sauvegarde.
- La conduite d'audits indépendants est une méthode largement reconnue pour garantir que les comptes d'un organisme reflètent la réalité de ses finances ; elle devrait donc être considérée comme faisant partie des meilleures pratiques. Beaucoup de grands organismes à but non lucratif se soumettent à des audits afin de maintenir la confiance des donateurs, et les autorités de contrôle de certains pays imposent de tels audits au secteur non lucratif. Là où cela est faisable, de tels audits devraient être effectués pour garantir que les organismes à but non lucratif ne sont pas victimes d'utilisation abusive par les groupes terroristes. Il faut noter que ce type d'audit financier ne peut garantir que les fonds du programme parviennent effectivement aux bénéficiaires visés.

#### **b) *Comptes bancaires***

- Pour les organismes à but non lucratif qui manient des fonds, l'utilisation de comptes bancaires officiels pour y déposer leurs fonds et l'utilisation des circuits formels ou agréés pour transférer de l'argent, notamment dans des pays étrangers, est considérée comme faisant partie des meilleures pratiques. Par conséquent, là où cela est faisable, les organismes à but non lucratif qui manient de grosses sommes devraient utiliser des systèmes financiers formels pour réaliser leurs transactions financières. En général, l'adoption de cette

meilleure pratique amènerait les comptes des organismes à but non lucratif au sein du système bancaire formel et de ses mécanismes de contrôle ou de réglementation applicables.

## **ii. *Vérification des programmes d'activités***

8. Il est essentiel de vérifier adéquatement les activités des organismes à but non lucratif. Dans plusieurs cas, on a pu constater que les programmes déclarés au siège avaient connu une application différente sur le terrain. Leurs fonds avaient en fait été détournés vers des organisations terroristes. Les organismes à but non lucratif devraient être en mesure de savoir et de vérifier que les fonds ont été dépensés conformément à ce qui était présenté et prévu.

### **a) *Sollicitations***

9. Les sollicitations de dons devraient informer les donateurs de manière précise et transparente du ou des objectifs de la collecte de fonds. Les organismes à but non lucratif devraient ensuite s'assurer que les fonds ont bien été utilisés aux fins annoncées.

### **b) *Surveillance***

10. Pour contribuer à garantir que les fonds atteignent le bénéficiaire visé, les organismes à but non lucratif devraient se poser les questions générales suivantes :
  - Les projets ont-ils réellement été mis en œuvre ?
  - Les bénéficiaires ne sont-ils pas fictifs ?
  - Les bénéficiaires visés ont-ils reçu les fonds qui leur ont été envoyés ?
  - Tous les fonds, actifs et locaux sont-ils comptabilisés ?

c) *Examens des activités sur le terrain*

11. Dans différents cas, la comptabilité et les vérifications comptables peuvent s'avérer insuffisantes pour protéger les organismes à but non lucratif d'une utilisation abusive. Ainsi, il peut arriver que des contrôles effectués directement sur le terrain constituent la seule méthode de détection d'un détournement. Cet examen des activités sur le terrain représente clairement un excellent mécanisme pour découvrir les malversations de toutes sortes, dont le détournement de fonds vers le terrorisme. Proportionnellement au risque encouru, un examen général de tous les programmes n'est pas nécessaire. Les organismes à but non lucratif devraient néanmoins procéder à un suivi des réalisations et des comptes des programmes et, le cas échéant, procéder à des vérifications sur place.

d) *Activités à l'étranger*

12. Lorsque le siège d'un organisme à but non lucratif se trouve dans un pays et que ses activités de bienfaisance ont lieu dans un autre pays, les autorités compétentes des deux pays devraient s'efforcer d'échanger des informations et de coordonner leurs actions de surveillance ou d'investigation en fonction de leurs avantages comparatifs. Là où cela est possible, les organismes à but non lucratif devraient prendre les mesures permettant de rendre compte des fonds et services ayant une destination autre que le pays du siège.

**iii. Administration**

13. Les organismes à but non lucratif devraient être en mesure d'étayer le contrôle administratif, managérial et stratégique de leurs activités par des pièces justificatives. Le rôle du conseil d'administration ou de son équivalent est essentiel à cet égard.
14. On a beaucoup écrit sur les responsabilités des conseils d'administration des entreprises. Ces dernières années, une attention toujours plus grande a été portée au rôle des administrateurs dans un fonctionnement sain et éthique de l'entreprise. Les administrateurs d'organismes à but non lucratif, ou ceux qui portent des responsabilités équivalentes du point de vue de la direction et du contrôle de la gestion d'un organisme, doivent de la même manière procéder aux vérifications d'usage et se soucier de l'éthique de son fonctionnement. Ses administrateurs ou ceux qui exercent le contrôle en dernier ressort doivent savoir qui agit au nom de l'organisme - et notamment qui a le statut de responsable tant que directeur, représentant plénipotentiaire, signataire autorisé ou agent fiduciaire. Les administrateurs devraient veiller, en procédant eux-mêmes aux vérifications utiles et possibles, à ce que leurs partenaires et ceux auxquels ils apportent des fonds, des services ou un soutien matériel, ne soient pas noyautés ou manipulés par des terroristes.
15. Les administrateurs devraient remplir leurs obligations avec diligence et probité. L'ignorance ou l'implication passive dans les affaires de l'organisme à but non lucratif ne dégage aucunement la responsabilité de l'administrateur - ni de celui qui contrôle les activités ou le budget de l'organisme. Les administrateurs sont ainsi porteurs de différentes responsabilités vis-à-vis :
  - De l'organisme et de ses membres, auxquels ils doivent assurer une bonne santé financière et le respect de la mission impartie.
  - Des personnes en relation avec l'organisme- notamment les donateurs, les clients et les fournisseurs.
  - De tous les échelons de l'administration publique qui exercent un quelconque contrôle sur l'organisme.



16. Face au risque d'utilisation abusive des organismes à but non lucratif pour le financement du terrorisme, ces responsabilités prennent un sens nouveau. Si un organisme à but non lucratif comporte un conseil d'administration, celui-ci devrait :

- Être en mesure d'identifier de manière certaine tous les membres du conseil et de l'équipe de direction ;
- Se réunir régulièrement, garder une trace écrite des décisions prises à l'occasion ou à l'issue de ces réunions ;
- Formaliser la procédure d'élection au conseil et de révocation des administrateurs ;
- S'assurer de la conduite annuelle d'un contrôle indépendant des finances et des comptes de l'organisme ;
- S'assurer de l'existence de contrôles financiers adéquats en matière de dépenses de programmes ,y compris s'il s'agit de programmes entrepris dans le cadre d'accords avec d'autres organismes ;
- S'assurer du bon équilibre entre les dépenses directement consacrées à la réalisation des programmes et les dépenses de gestion ;
- S'assurer de la mise en place de procédures empêchant l'utilisation d'installations ou d'actifs de l'organisme pour soutenir ou cautionner des activités terroristes.

### **Organes de surveillance**

17. Diverses instances interagissent avec les milieux caritatifs selon les pays. En général, la lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif ou des organismes de collecte de fonds par le terrorisme n'était pas jusqu'ici un axe central de la mission de ces instances. Leurs actions de surveillance, de réglementation et d'habilitation portaient plutôt sur le maintien de la confiance des donateurs par la lutte contre les gaspillages et la fraude, et sur l'attribution d'avantages fiscaux éventuels aux organismes appropriés. Si une bonne partie de cette mission de surveillance est aisément transférable à la lutte contre le financement du terrorisme, le périmètre d'action de ces organes de surveillance devra néanmoins être élargi.

18. Pour assurer une transparence adéquate des organismes à but non lucratif, plusieurs méthodes sont possibles, qui d'ailleurs varient selon les pays ou territoires. Dans les uns, ce sont des commissions caritatives indépendantes qui ont un rôle de surveillance; tandis que dans d'autres, les ministères sont directement impliqués - pour ne prendre que deux exemples. Les autorités fiscales jouent un rôle dans certains pays ou territoires, mais pas dans d'autres. Parmi les organes concernés par la lutte contre le financement du terrorisme, on peut trouver les services opérationnels et les autorités de contrôle bancaires. Ils sont loin d'être tous publics : des organismes de contrôle ou d'habilitation du secteur privé jouent un rôle important dans de nombreux pays.

#### ***i. Services opérationnels et forces de sécurité***

19. Comme tout autre dispositif de financement illicite, les organismes à but non lucratif qui financent le terrorisme opèrent dans l'illégalité. Par conséquent, une grande partie du combat mené contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif continuera de dépendre fortement des actions des services opérationnels et des forces de sécurité. Les dispositions pénales applicables aux personnes physiques ou aux sociétés commerciales concernent aussi les organismes à but non lucratif.

- Les services opérationnels et les forces de sécurité devraient continuer à jouer un rôle clé dans le combat contre l'utilisation abusive d'organismes à but non lucratif par des groupes terroristes, notamment en poursuivant leurs activités en cours vis-à-vis des organismes à but non lucratif.

## ***ii. Autorités publiques de contrôle spécialisées***

20. Un bref survol des modes de réglementation des organismes à but non lucratif par les pouvoirs publics montre une grande diversité de pratiques. En Angleterre et au pays de Galles, cette réglementation est confiée à une commission caritative spéciale (*Charities Commission*). Aux États-Unis, la réglementation d'un domaine spécialisé relève du niveau non pas fédéral, mais à celui, inférieur des États. Les pays membres du Conseil de coopération du Golfe surveillent leurs organismes à but non lucratif à l'aide de différentes instances de réglementation, notamment des organismes ministériels nationaux et intergouvernementaux.

- Dans tous les cas, il devrait y avoir des initiatives communes des agences et des discussions au sein des gouvernements sur la question du financement du terrorisme -en particulier entre les services traditionnellement chargés du terrorisme et les autorités de contrôle qui peuvent ne pas être au courant du risque de financement du terrorisme par les organismes à but non lucratif. Plus précisément, il faudrait que les experts en financement du terrorisme travaillent avec les autorités de surveillance des organismes à but non lucratif pour mieux les sensibiliser au problème, et les informent des spécificités du financement du terrorisme.

## ***iii. Autorités publiques de contrôle bancaires et financières, ainsi que fiscales***

21. Même si les autorités de contrôle bancaires ne sont pas normalement chargées de la surveillance des organismes à but non lucratif, on a vu ci-dessus l'utilité d'imposer le passage de la collecte et du transfert des fonds caritatifs par des circuits formels ou agréés. Cela souligne en effet l'intérêt de s'assurer de l'application du dispositif de réglementation bancaire – déclaration des opérations suspectes, règles d'identification des clients, etc. - pour la lutte contre l'utilisation abusive ou l'exploitation des organismes à but non lucratif par le terrorisme.

22. Dans les pays ou territoires qui accordent des avantages fiscaux aux organismes de bienfaisance, les autorités fiscale ont de nombreux contacts avec le milieu caritatif. Leur compétence dans ce domaine est très précieuse pour la lutte contre le financement du terrorisme, car elle tend à s'attacher aux rouages financiers des organismes caritatifs.

- Les pays ou territoires qui recueillent des renseignements financiers sur les organismes caritatifs à des fins de dégrèvement fiscal devraient encourager l'échange de renseignements avec les instances gouvernementales impliquées dans la lutte contre le terrorisme (notamment les services de renseignements financiers) dans la mesure la plus large possible. Même si ce genre de renseignements, de nature fiscale, peut s'avérer sensible, les autorités devraient s'assurer que les données concernant le détournement d'organismes à but non lucratif par des groupes terroristes ou des soutiens du terrorisme sont partagées comme il convient.

## ***iv. Organes de contrôle du secteur privé***

23. Dans les pays ou territoires où ils existent, les organismes de contrôle ou d'habilitation relevant du secteur privé représentent une ressource sans pareille sur laquelle devraient se concentrer les efforts internationaux de lutte contre l'utilisation abusive des organismes à but non lucratif par des terroristes. En effet, non seulement ils recèlent de bons connaisseurs des organismes de collecte de fonds, mais ils ont également un intérêt direct à la

préservation de la légitimité et de la réputation des organismes à but non lucratif. Plus que toute autre partie prenante, ils sont engagés depuis longtemps dans l'élaboration et la promulgation de «meilleures pratiques» destinées à ces organismes pour ce qui concerne un large éventail de fonctions.

24. Les pays ou territoires devraient consentir tous les efforts pour ouvrir le dialogue avec de tels organismes de contrôle et d'habilitation et les associer à leurs tentatives de mise en place de meilleures pratiques de lutte contre une utilisation abusive des organismes à but non lucratif. Une telle implication peut passer par un dialogue sur la façon d'améliorer ces pratiques.

## **Sanctions**

25. Les pays devraient utiliser les lois et réglementations en vigueur, ou adopter de nouveaux textes, pour instituer des sanctions administratives, civiles ou pénales efficaces et proportionnées à rencontre de ceux qui font un usage abusif des organismes caritatifs pour financer le terrorisme.

## **TPOLOGIES DE L'UTILISATION INDUE DES ORGANISMES A BUT NON LUCRATIF**

### **PAR LE TERRORISME**

#### *Annexe Exemple 1*

#### *Un organisme à but*

#### *non lucratif de façade*

1. En 1996, bon nombre de personnes connues pour leur appartenance à des groupes extrémistes religieux établis dans le sud-est d'un pays du GAFI (pays A) ont convaincu des ressortissants étrangers fortunés qui, pour des raisons inconnues, vivaient dans le pays A, de financer la construction d'un lieu de culte. Ces particuliers fortunés ont été soupçonnés d'apporter leur aide à la dissimulation d'une partie des activités d'un groupe terroriste. On a ultérieurement établi que « S », un homme d'affaires du secteur de la construction, avait acheté le bâtiment devant accueillir le lieu de culte et l'avait rénové à l'aide de fonds de l'une de ses entreprises. Il a ensuite cédé, moyennant un bénéfice considérable, la propriété de ce bâtiment à un groupe Y appartenant à ces étrangers fortunés.
2. Ce lieu de culte à vocation locale a en fait également servi de site d'hébergement de « voyageurs » clandestins appartenant à des milieux extrémistes, et de lieu de collecte de fonds. Par exemple, peu après la fin des travaux de construction, on a remarqué qu'il recevait des dons importants (à hauteur de millions de dollars) de la part d'autres riches hommes d'affaires étrangers. En outre, un employé du groupe Y aurait convaincu ses employeurs qu'une « fondation » serait mieux adaptée à la collecte et à l'utilisation de fonds importants sans attirer l'attention des autorités locales ; une fondation aurait ensuite été créée à cette fin.
3. On pense par ailleurs qu'une partie des activités de « S » à la tête d'un réseau financier international polyvalent (dont les investissements dans le pays A auraient atteint 53 millions de dollars pour la seule année 1999) avait pour objectif de soutenir un réseau terroriste. « S » avait effectué un certain nombre de voyages en Afghanistan et aux États-Unis. Ses actifs comptaient plusieurs sociétés immatriculées dans le pays C et dans d'autres pays. L'une d'entre elles, située dans la capitale du pays A, aurait été une plateforme de collecte de fonds. « S » a également acheté plusieurs bâtiments dans le sud du pays A en bénéficiant éventuellement de la connivence d'un notaire et d'une institution financière.
4. Lorsque les autorités du pays A ont bloqué une transaction immobilière en invoquant la réglementation des investissements étrangers, le directeur de l'institution financière a pris la défense de son client et le notaire a présenté un document d'acquisition du bâtiment, attestant ainsi la délivrance de l'autorisation nécessaire. Les fonds détenus par la banque ont ensuite été transférés sur un autre compte d'une banque d'un pays ou territoire non coopératif (PTNC) pour dissimuler leur origine lors de leur utilisation dans le pays A.
5. Même s'il reste à établir un lien formel entre les activités plus ou moins légales des parties dans le pays A et à l'étranger et le financement d'activités terroristes menées sous l'égide d'un réseau terroriste spécifique, les enquêteurs soupçonnent qu'une partie au moins de l'argent retiré de ces activités a été utilisée à cette fin.

### ***Exemple 2 - Sollicitation frauduleuse de dons***

6. Outre ses activités de collecte de fonds menées depuis son siège dans une région bénéficiaire, un organisme à but non lucratif sollicitait des dons auprès des organisations caritatives d'une région donatrice. Il indiquait faussement que les fonds recueillis étaient destinés à des orphelins et des veuves. En fait, son responsable financier était le chef d'un réseau de collecte organisée de fonds pour Oussama Ben Laden. Au lieu d'aider des orphelins et des veuves, l'argent collecté par cet organisme à but non lucratif était remis à des émissaires d'Al-Qaida.

### ***Exemple 3 - Fraude de succursales locales au détriment de leur siège***

7. Le directeur local d'un organisme à but non lucratif d'une région bénéficiaire a trompé les donateurs d'une région donatrice pour leur faire financer le terrorisme. Pour obtenir davantage d'argent du siège, la succursale locale a gonflé le nombre d'orphelins dont elle prétendait s'occuper en ajoutant à la liste des noms d'orphelins inventés ou décédés. Les fonds ensuite transférés au profit de ces noms étaient détournés au profit de terroristes d'Al-Qaida.
8. En outre, la succursale locale, implantée dans une région bénéficiaire, d'un autre organisme à but non lucratif implanté dans une région donatrice a trouvé un moyen de détourner des fonds vers une organisation terroriste locale connue en les faisant passer pour des financements de projets d'orphelinat ou d'écoles et de lieux de culte. Par ailleurs, cette succursale employait des membres des organisations terroristes et facilitait leurs déplacements.

### ***Exemple 4 - Abus de fonction par l'employé d'un organisme d'assistance***

9. Un collaborateur d'un organisme d'assistance travaillant dans une région en pleine guerre s'est servi de son emploi pour soutenir les activités permanentes d'une organisation terroriste connue d'une autre région. Tout en surveillant pour le compte de l'organisme d'assistance les activités financées dans la région, il a secrètement établi des contacts avec des passeurs d'armes locaux. Son poste lui a servi de couverture pour négocier l'achat et l'exportation des armes vers l'organisation terroriste.

## ANNEXE 3 –

### **LA MESURE DE L'OPINION, ou la difficulté d'obtenir dans un sondage un résultat non réducteur, par l'utilisation d' une méthode statistique ardue devant concilier la subtilité de l'étude et la complexité des critères de référence.**

Préalablement à toute mesure scientifique de l'opinion, il est essentiel de réaliser un sondage dédié, c'est-à-dire construit spécialement pour répondre aux questions objet de l'étude et seulement à celles-ci. Il est certes possible de reprendre des analyses existant dans d'autres domaines, de les rapprocher et d'en tirer une synthèse. Mais dans ce cas les éléments d'information ne sont plus maîtrisés et les résultats deviennent sujets à caution. Il faut envisager les différentes populations observées et leur stratification. Celle-ci s'effectuera suivant une cartographie des risques :

- pays ;
- population ;
- administration ;
- secteur privé ;
- administratif et procédures ;
- liens généraux, entre autres, pour des sujets pénaux par exemple.

Il faudra prendre en compte le risque en fonction des pays que l'on va traiter. On peut envisager un coefficient de pondération suivant les pays car dans de nombreuses situations, le fait de mettre sur niveau des pays différents (développement, législations, économie ...) procède d'une méthode approximative.

Toute une analyse doit donc être menée, afin de cerner parfaitement les populations étudiées et les échantillons à prélever. Nous allons reprendre ci-après les différentes phases de ces opérations, afin d'extrapoler correctement les résultats obtenus. La construction d'un échantillon peut en effet se révéler complexe.

Les étapes classiques de la construction d'un échantillon, sont :

- la connaissance des objectifs de la mission,
- la définition de la population,
- le choix de la méthode appropriée,
- la détermination de la taille de l'échantillon.

Envisageons donc ces différentes opérations.

Il faut définir les différents périmètres d'intervention en sélectionnant les caractéristiques des populations, les stratifications, la localisation...

Il convient ensuite de rechercher les objectifs précis du sondage que l'on va réaliser. Que cherche-t-on ? comment va-t-on utiliser les résultats ? comment peut-on comparer les résultats de l'opération, compte tenu de la diversité des populations traitées ? ...

Le choix de la méthode appropriée relève d'un procédé tout à fait classique et basée sur la loi dite « normale »<sup>64</sup>.

*Il est important de partir d'une valeur plus ou moins approchée de la proportion d'apparition du phénomène étudié ( $P_0$ ), pour déterminer la taille d'échantillon répondant le mieux aux conditions de précision et au niveau de confiance que l'on souhaite obtenir. Un groupe de travail spécifique peut réfléchir sur cet aspect. Dans la mesure où ce groupe de travail ne peut être constitué, la proportion «  $P_0$  » doit être égale à 50 % de la proportion d'apparition du phénomène étudié.*

Ensuite, il faut procéder au tirage des individus qui constituent l'échantillon. Celui-ci être effectué de deux manières :

- soit le tirage est aléatoire : tous les individus de la population échantillonnable ont une chance identique d'être sélectionnés. La sélection de l'échantillon est obtenue par un générateur de nombre pseudo aléatoire ;
- soit le tirage est systématique : un « pas d'échantillonnage » est alors défini. On divise la taille  $N$  de la population par celle de  $n$  de l'échantillon. Le premier individu est tiré au hasard, les  $n-1$  autres sont choisis à intervalles réguliers (le pas  $N/n$ ). C'est une façon efficace de balayer entièrement la population et de ne jamais prélever deux fois le même individu. L'inconvénient, est que l'on peut biaiser l'échantillon.
- La population à traiter étant physiquement stratifiée, on doit donc utiliser les tirages aléatoires ou systématiques qui s'appliqueront à chacune des strates. On procède ensuite au tirage des individus qui vont constituer l'échantillon.

La dernière étape consiste en une observation du phénomène sur l'échantillon et la constatation de la proportion d'anomalies observées ( $P_{obs}$ ).

Les aspects techniques d'échantillonnage étant traités, il faut ensuite aborder les résultats, la façon de les interpréter et surtout l'utilisation qui peut en être faite, particulièrement par les médias.

La combinaison des différents critères, des situations et des analyses s'avère complexe. Il est donc indispensable de mener toute opération de sondage de manière scientifique avec rigueur objectivité et transparence.

---

<sup>64</sup> La loi dite "normale" ou encore appelée loi de GAUSS, ou encore la « loi de la courbe en cloche » du nom du mathématicien qui l'a mise en évidence. Elle permet la représentation graphique comportementale d'un échantillon tiré à partir d'une population homogène.

## 4<sup>ème</sup> DE COUVERTURE

Dans « *l'Esprit de Lois* » Montesquieu écrivait que « *la corruption de chaque institution commence toujours par celle des principes* ».

A l'heure où les scandales en tous genres émaillent l'actualité économique, financière, politique, judiciaire, les principes moraux, la déontologie, l'éthique connaissent un regain de faveur. N'est-ce qu'une mode ou un retour plus profond à des valeurs fondamentales dans une société livrée à elle-même pendant plusieurs décennies ?

La déontologie est, on l'aura compris, le fil d'Ariane du rapport annuel du Service central de prévention de la corruption.

Après s'être essayé à définir la notion dans son introduction, le SCPC montre où peuvent mener de graves manquements aux règles éthiques, dans deux sphères dont l'éloignement n'est, hélas, qu'apparent : le monde associatif et celui des affaires.

Dans le respect de sa mission d'information sur la corruption et les délits assimilés, le service propose sous la forme la plus simple et la plus pédagogique possible, deux fiches techniques, l'une sur le favoritisme et l'autre sur la gestion de fait, qui rappellent l'exigence de probité qui s'impose dans la gestion des fonds publics.

Enfin, dans un chapitre qui deviendra régulier, mais sans qu'il s'essaye à établir une typologie hasardeuse, ce huitième rapport recense pays par pays, les services qui, comme le SCPC, ont été chargés de lutter contre la corruption. L'Allemagne, la Croatie, le Danemark, Hong Kong et le Royaume Uni ouvrent la liste pour cette année.