



# La Lettre de Transparence

n°43 — Décembre 2009

[www.transparence-france.org](http://www.transparence-france.org)



## EDITORIAL

**Daniel Lebègue**  
Président de TI France

### *La crise renforce la nécessité de lutter contre la criminalité économique*

La crise que nous vivons, par les dérèglements qu'elle entraîne et les difficultés qu'elle provoque, aggrave les risques de criminalité économique.

Parce que la compétition internationale se durcit, la tentation de recourir à la corruption pour emporter ou conserver des marchés devient plus forte. Des pays et des populations en détresse s'enfoncent dans le trafic de drogue, le crime organisé, la violence.

Même dans nos pays riches, l'économie souterraine gagne du terrain. Un récent rapport du FMI chiffre à 15% de la richesse nationale le poids, dans notre pays, de l'économie du crime (drogue, proxénétisme, trafic d'êtres humains). La fraude, en particulier la fraude fiscale et sociale, n'épargne plus aucun acteur, aucune catégorie sociale. Son extension est de nature à mettre en péril la pérennité de notre modèle social.

Enfin, le déversement d'une masse énorme (5 000 milliards de dollars à l'échelle du monde) d'argent public destiné à renforcer le système financier et à soutenir les économies crée des risques considérables de détournement et de mauvais emploi de l'argent des contribuables.

Mais la crise offre également l'opportunité de replacer les valeurs de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de coopération internationale au cœur des réponses à y apporter. Nous avons salué à cet égard les engagements répétés du G20 à refonder et à assainir la finance mondiale.

La traduction en actes de ces engagements reste à ce stade bien modeste : quelques progrès dans la lutte contre la fraude fiscale internationale, une demande adressée au GAFI de dresser une liste sérieuse des Etats qui constituent une menace pour l'action commune contre le blanchiment, un bilan décevant de la conférence de Doha consacrée à la mise en place d'un processus de suivi et de contrôle de la Convention des Nations Unies contre la corruption, des avancées encore symboliques dans le domaine de l'entraide judiciaire et de la restitution des avoirs détournés ou volés.

On attend également la mise en place ou le renforcement de dispositifs d'audit, d'évaluation et de reporting à la mesure du montant sans précédent de dépenses publiques nouvelles engagées par les gouvernements et par les organisations internationales. Le chantier est immense et Transparency International est prêt à y prendre toute sa part.

A tous, beaucoup de courage et de détermination et nos vœux de bonheur et de succès pour 2010. ■

## DANS CE NUMÉRO

**Dossier - Rapport d'activité 2008 du Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC).....2**

- Retour aux origines de la crise économique et financière

- Pour une expertise externe indépendante

- La saisie des avoirs criminels en France

- Michel Barrau, Chef du SCPC : « La crise financière a été révélatrice des fausses sécurités induites par les régulations existantes »

- Détection de la corruption dans les marchés publics

**Réforme des chambres régionales des comptes (CRC) : quel impact sur la détection de la corruption ?.....6**

- Interview de Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes

- Interview de Sylvain Huet, Président du Syndicat des Juridictions financières

- Qu'est-ce qu'une CRC ?

**Indice de Perception de la corruption (IPC) 2009 : image toujours moyenne de la corruption en France.....10**

**Brèves.....10**

**Décisions judiciaires.....11**

**A lire, agenda.....12**

# RAPPORT D'ACTIVITÉ 2008 DU SERVICE CENTRAL DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (SCPC)

**C**omme chaque année depuis sa création en 1993, le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC ou « service ») a remis en octobre dernier au Premier ministre et au Garde des Sceaux son rapport d'activité 2008 dans lequel il dresse un état des lieux de la corruption en France et formule des préconisations pour mieux la prévenir à l'échelle nationale et internationale.

Abordant différents sujets (nécessité d'une nouvelle méthodologie d'investigation pour prévenir la corruption dans les marchés publics, problématique de la saisie des avoirs criminels en France, réflexions sur les conditions d'existence d'une expertise indépendante), le SCPC consacre une large part de son rapport 2008 à la crise économique actuelle et à ses origines. Une attention particulière est notamment portée aux manquements aux règles et à la défaillance des instances de contrôle.

## Retour aux origines de la crise économique et financière

Le rapport d'activité 2008 du SCPC est consacré à la crise financière qui a débouché sur la crise économique actuelle. L'étude pointe notamment l'insuffisance des mécanismes de régulation et de prévention des fraudes mis en place par les opérateurs privés et publics – l'affaire Madoff en est une illustration majeure – ainsi que le rôle non négligeable joué par les conflits d'intérêts et les paradis fiscaux.

### Crise des subprimes et résurgence des fraudes

Le SCPC s'est tout d'abord intéressé au rôle des « subprimes » (du nom de ces prêts immobiliers hypothécaires) et à l'insuffisance des contrôles les entourant.

Le service rappelle que le développement incontrôlé des prêts immobiliers sans garantie réelle, qui s'est accompagné d'une titrisation échappant largement à la régulation, est l'une des principales causes de la crise financière dont les répercussions ont touché l'ensemble de l'économie mondiale.

Si le phénomène de la titrisation existe depuis longtemps, l'ampleur avec laquelle ses mécanismes ont été utilisés, avec notamment une déconnexion totale entre la valeur des actifs réels et celle des actifs financiers, est sans précédent.

A ce phénomène s'est ajoutée la participation des compagnies d'assurances qui ont garanti les prêts immobiliers et les produits titrisés, tout en achetant elles-mêmes cer-

tains de ces produits.

Au regard des crises passées et des mécanismes financiers ayant conduit à la situation actuelle, le SCPC indique qu'il est plus que probable que de nombreux prêts immobiliers soient entachés de montages frauduleux, rendus en partie possibles par des contrôles insuffisants.

Les défaillances du contrôle interne, en termes notamment d'audit, sont largement pointées du doigt par le service qui relève également plusieurs carences des auditeurs externes (commissaires aux comptes ou cabinets d'audit, par exemple). Dans certains cas, le SCPC note que les méthodes, les objectifs et les moyens utilisés étaient bien inférieurs aux exigences. Enfin, des irrégularités ont pu être observées dans l'évaluation, principalement au niveau de la notation financière.

Face à la résurgence des fraudes, le SCPC élabore plusieurs préconisations. Sur le plan de l'audit, le SCPC propose de renforcer le rôle des auditeurs au sein des instances de contrôle et d'élargir leur recrutement hors du champ traditionnel, à savoir celui des traders et des gestionnaires de *hedge funds*. Il recommande également de modifier les méthodes d'évaluation (refus des contrôles formels et de masse au profit d'une approche détaillée de chaque opération, formation des auditeurs à l'analyse criminelle, réelle prise en compte de leurs avis par les personnes auxquelles ils

sont destinés, etc.). Par ailleurs, le service juge indispensable l'amélioration de l'évaluation des produits financiers. Il propose notamment de placer les agences de notation sous une autorité de contrôle qui aurait un droit de regard sur les méthodes employées. Enfin, il propose de renforcer le lien entre les produits financiers et leurs actifs matériels sous-jacents et d'accroître la traçabilité des flux financiers afin de rendre possible une évaluation correcte des risques.

### L'affaire « Madoff », illustration des dérives

Afin d'illustrer la défaillance des contrôles, le SCPC consacre un chapitre de son rapport au scandale Madoff, du nom du financier américain Bernard Madoff, auteur d'une escroquerie (« chaîne de Ponzi ») à l'origine de pertes de plus de 50 milliards de dollars. Cette affaire, loin d'être unique en son genre comme en témoigne l'éclatement de multiples « chaînes de Ponzi » depuis 2008, est révélatrice des lacunes des systèmes de contrôle et de la « *renonciation d'un nombre non négligeable des acteurs du système financier à se prémunir contre les conséquences négatives d'opérations qui auraient pu être évitées* ».

Retraçant les mécanismes – et les innovations – utilisés par la chaîne Madoff, le service arrive à la conclusion – partagée par de nombreux analystes – que, si des contrôles, audits et autres >>>

évaluations de risques avaient été effectués, un tel système n'aurait pu perdurer, ni même exister.

En théorie en effet, diverses actions de contrôle auraient dû être réalisées par les investisseurs et professionnels du secteur :

- Analyser la qualité, les méthodes et les pratiques utilisées par les fonds concernés (entretiens et analyses comptables avec les gérants, les cadres et les informaticiens des structures concernées) ;

- Approfondir les évaluations du rendement des investissements, en particulier lorsqu'il est réalisé par le gérant du fonds lui-même et non par une structure indépendante ;

- Ordonner des investigations sur les personnes afin de s'assurer de la qualité du gérant, de l'absence de condamnation, de sa compétence, etc.

De telles procédures sont essentielles dans la mesure où seuls 43% des grands fonds et 23% des petits disposeraient d'un système d'audit et de contrôle interne. Et ce, d'autant plus que, si les fonds de petite taille obtiennent de meilleures performances, ce sont aussi ceux pour lesquels les risques sont les plus importants.

### Rôle des conflits d'intérêts

L'affaire Madoff se caractérise par un contournement des systèmes de contrôle, rendu possible par la proximité entre le financier et les organes de contrôle. Comme en témoigne cette affaire, les conflits d'intérêts ont joué un rôle certain dans la crise financière.

En effet, comme n'importe quel autre secteur économique, le secteur bancaire et financier peut être en proie aux conflits d'intérêts. Par exemple, certaines agences de notation pouvaient conseiller les institutions financières sur les modalités de commercialisation de produits financiers qu'elles étaient par ailleurs chargées d'évaluer. Le G20 a lui-même reconnu lors de son sommet de Londres le 2 avril 2009 que « *d'inacceptables conflits d'intérêts* » ont contribué à la crise financière. Le SCPC souligne que d'autres secteurs ont pu également être touchés par cette problématique des conflits d'intérêts, comme l'immobilier ou le secteur industriel, ce qui a aussi contribué à la crise.

Par ailleurs le rapport rappelle que, à l'occasion des grandes crises bancaires, conflits d'intérêts et criminalité vont souvent de pair. En effet, de nombreux cadres et courtiers ont pu établir des liens de complicité avec des bénéficiaires extérieurs (emprunteurs, courtiers en bourse, experts immobiliers, etc.) et avec des « *professionnels du crime en col blanc* », voire même des membres de la criminalité organisée. Le SCPC détaille les quatre types de fraude élaborés par « les cadres corrompus et leurs complices extérieurs » :

- Les « *transactions chaudes* », montages permettant des prêts à risque au profit de >>>

## Pour une expertise externe indépendante

Dans son chapitre consacré à l'expertise externe, le SCPC initie une réflexion sur les conditions d'une expertise indépendante et efficace. Depuis le milieu des années 1990, l'expertise s'est développée au sein d'agences d'expertise ou de régulation. Créées par l'État suite à certains dysfonctionnements de l'appareil administratif traditionnel, ces agences ont vu le jour dans tous les secteurs de la vie économique, en particulier ceux liés aux « *risques collectifs* » (secteur sanitaire, alimentaire, environnemental, nucléaire...).

Le rôle de l'expert est d'exprimer un avis en fonction d'un certain nombre de faits. Dès lors, « *il peut entrer, volontairement ou non, dans un jeu ou un rapport de pouvoir(s) ou d'influence(s) qu'il ne maîtrise pas toujours et ses avis peuvent être influencés par des intérêts financiers, personnels ou collectifs* ». Face à cette réalité, le SCPC, qui a interrogé un certain nombre d'entités, dresse un premier bilan des dispositifs de prévention devant permettre d'assurer l'impartialité du processus de consultation.

Le rapport reconnaît ainsi que des efforts indéniables ont été entrepris pour élaborer des dispositifs de sensibilisation au risque déontologique et, à un moindre degré, pénal. Il note toutefois que cette démarche relève parfois plus d'une volonté de soigner son image que d'une « *réflexion collective sur la responsabilité des experts et leur déontologie*. »

Sans remettre en cause le rôle des partenariats avec le secteur privé, qui permettent à de nombreux universitaires de financer leurs recherches, le SCPC insiste sur la nécessité de trouver « *un nouvel équilibre* ». En effet, souvent, l'industrie est à l'origine des études relatives à la mise sur le marché d'un produit. Or c'est sur la base de ces rapports que les experts fondent leur évaluation.

Pour le SCPC, cinq mesures permettraient de contrer le risque d'influence observé :

- Renforcer le débat contradictoire entre experts, avec notamment le recrutement d'experts externes expérimentés et indépendants, chargés d'effectuer une synthèse des dossiers. Les avantages et inconvénients des produits étudiés seraient ainsi présentés en toute objectivité ;

- Rendre publics les débats afin de rapprocher les analyses effectués pour le compte de plusieurs commanditaires et renforcer les relations entre experts publics et experts judiciaires ;

- Instaurer un « *droit de récusation* » sur le modèle judiciaire ;

- Former les acteurs de l'expertise au risque déontologique ;

- Soutenir la création d'une Haute autorité de l'expertise publique (HAEP) qui serait chargée de la gestion des conflits d'intérêts.

Enfin, le rapport rappelle la nécessité d'élaborer des outils plus efficaces pour prévenir les fraudes les plus graves. Cela doit non seulement passer par l'élaboration de chartes de bonne conduite, mais également par un travail de suivi méthodologique pour contrer l'absence quasi totale de contrôle interne. Le SCPC se dit d'ailleurs prêt à apporter son concours. ■

complices ;

- Les prêts obtenus par des « *hommes de paille* » afin de dissimuler les bénéficiaires réels ;

- Les prêts en cascade, ou prêts croisés entre banques, ceux-ci se couvrant mutuellement ;

- Les prêts frauduleux dans l'immobilier : emprunt de capitaux pour réaliser de prétendus travaux de chantier et, une fois les fonds encaissés, disparition des emprunteurs.

Selon le rapport, il est clair que ces différents mécanismes frauduleux n'ont pu exister qu'en raison de conflits d'intérêts non détectés et de l'imprécision – ou de l'inventivité – de certaines pratiques comptables. Afin de pouvoir détecter ces fraudes et prévenir de telles pratiques à l'avenir, le SCPC préconise l'élaboration d'une cartographie exhaustive des risques, assortie de codes déontologiques.

### Paradis fiscaux et financiers

Enfin, la crise financière a mis en lumière les dommages économiques que peuvent produire les paradis fiscaux et financiers, soulignant ainsi la nécessaire régulation – ou moralisation – de leur activité.

« *Intimement liés au secret et à la dissimulation* », les paradis fiscaux et financiers sont largement utilisés en matière de corruption, de blanchiment et de fraude. Ils permettent notamment de créer des structures offshore industrielles, commerciales ou bancaires qui ont toutes « *pour point commun de dissimuler les opérations et leur but réel, ou de les soustraire aux règles nationales, publiques ou privées, plus contraignantes.* » Ces instruments ne sont pas utilisés uniquement au profit de la criminalité organisée (exemples révélateurs dans les secteurs du jeu et d'internet en matière de blanchiment de fonds), mais également par les acteurs économiques traditionnels (entreprises avec par exemple le jeu sur les prix de transfert, banques, etc.).

Alors que les paradis fiscaux jouent un rôle majeur dans l'économie mondiale, le SCPC rappelle que, pour contrer les abus des paradis fiscaux et financiers, « *il faut poursuivre leur identification, améliorer grandement la traçabilité des flux financiers internationaux et renforcer la lutte contre le blanchiment d'argent et la corruption* », des préoccupations largement partagées par TI France. ■

## La saisie des avoirs criminels en France

Le chapitre VIII du rapport est consacré aux procédures de saisie et de confiscation des avoirs criminels, au cœur de l'actualité selon le SCPC : mise en place par l'Union européenne le 18 décembre 2008 des « 27 Assets Recovery Offices » (ARO), réexamen par le G20 de la liste des paradis fiscaux, étude d'une proposition de loi à l'Assemblée nationale pour améliorer les dispositifs portant sur le recouvrement des avoirs criminels.

Le rapport rappelle également que la France a ratifié différentes conventions internationales contenant des dispositions relatives au gel et à la saisie des avoirs (Convention des Nations unies contre la corruption de 2003, Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption de 1999, Convention de l'OCDE de 1997). La transposition de la troisième directive anti-blanchiment et les appels à la moralisation de la vie financière sont d'autres signes du « *regain d'intérêt* » pour ce type de procédures.

Comme l'indique le SCPC, les mesures de saisie et de confiscation sont des éléments essentiels d'une « *lutte proactive contre la corruption et toutes autres atteintes à la probité* » dans la mesure où elles permettent de « *faciliter le travail des magistrats et des policiers en améliorant la prise en compte du droit des victimes* ».

Les saisies et confiscations peuvent être opérées par tout magistrat ou service de police. Un service a néanmoins été spécialement créé à cet effet au sein de la Police Judiciaire en 2007, la **Plate-forme d'identification des avoirs criminels** (PIAC), rattaché au ministère de l'Intérieur et intégré à l'Office central de répression de la grande délinquance financière. La PIAC peut intervenir tant sur le territoire français que dans le cadre d'enquêtes internationales. Elle peut ainsi adresser des demandes de concours à des pays tiers (103 en 2008) et, inversement, être saisie par des autorités étrangères (63 demandes de concours en 2008). En 2008, le total de la saisie des avoirs criminels s'est élevé à plus de 93 millions d'euros, soit une hausse de 54 % par rapport à 2007.

Mais en dépit de l'existence de ces nouveaux outils à la disposition des magistrats et des enquêteurs, des difficultés subsistent pour mettre en œuvre ces procédures. Outre des imprécisions au niveau des textes de loi, le SCPC relève sept difficultés structurelles et pratiques :

- Faiblesses de la coopération européenne et internationale ;
- Application difficile des saisies pénales d'immeubles ;
- Complexité intrinsèque à la réalisation des hypothèques immobilières ;
- Difficultés lorsque la saisie concerne un fonds de commerce dont l'activité se poursuit ;
- Insaisissabilité des produits d'assurances-vie ;
- Impossibilité de prendre des mesures conservatoires dans les dossiers d'atteinte à la propriété intellectuelle commise en bande organisée ;
- Question du devenir des biens saisis lorsque le jugement définitif ne s'est pas prononcé sur ce point.

Face à ces difficultés, le SCPC appelle à l'accroissement de l'activité de la PIAC, à laquelle il reconnaît un rôle essentiel dans le domaine de l'identification et de la saisie des avoirs criminels et « *un véritable savoir-faire en matière d'appréhension de biens immobiliers et incorporels* ». Le SCPC recommande notamment une contribution effective de nouveaux partenaires ainsi qu'une éventuelle réorganisation de la plateforme dans le sens des décisions communautaires à venir. ■

## Détection de la corruption dans les marchés publics

Dans le domaine des marchés publics, le SCPC constate un allègement régulier des procédures depuis une dizaine d'années « *pour des raisons de prétendue efficacité* » (augmentation des seuils de mise en concurrence, simplification administrative) alors même que les dérives sont loin d'avoir disparu (contournements des règles, arrangements, voire tentatives de corruption).

Le SCPC souligne dès lors la nécessité de renforcer les contrôles. En effet, en période de crise, d'une part, les entreprises, soumises à une pression accrue pour remporter des contrats, sont plus susceptibles de céder à la corruption. D'autre part, les citoyens sont moins enclins à tolérer les fraudes des élites.

Afin de prévenir la corruption en matière de marchés publics, l'investigation doit donc permettre de détecter les faits délictueux. Or, prouver l'existence de fraudes lors de la passation de marchés est complexe du fait :

- de la multiplicité des fraudes possibles (cf. rapports du SCPC de 1996 et 2007) ;
- du volume et de la complexité croissants de l'achat public accompagné de nouvelles formes d'achat complexifiant encore le travail des contrôleurs ;
- de l'évolution des méthodes de fraude : les schémas dits « traditionnels » coexistent avec des montages plus élaborés faisant intervenir une série d'intermédiaires et la constitution de réseaux.

Face à ces difficultés, le SCPC propose une méthodologie d'investigation (un thème déjà abordé dans son rapport 2007) qui permette de mieux connaître les différents types de fraudes afin de « *faire émerger des pratiques que les premiers actes d'investigation auraient conduit à négliger* ». Les décideurs publics doivent ainsi pouvoir établir l'existence de la corruption ou de la fraude et saisir, si besoin, l'autorité judiciaire pour qu'elle entreprenne des investigations plus approfondies. A côté de la prise en compte des éléments techniques et factuels, la méthode d'investigation proposée privilégie la dimension financière par rapport aux « *témoignages, dénonciations, révélations (qui) ne constituent pas en eux-mêmes des preuves* ».

Le SCPC formule également quatre recommandations pour renforcer la prévention de la corruption dans les marchés publics :

- Informer sur les possibles conflits d'intérêts, souvent inévitables dans des situations de proximité ;
- Sensibiliser les élus à la possibilité de déposer plainte ;
- Permettre aux particuliers de saisir directement le SCPC ;
- Alléger les formalités de recours des citoyens contre les élus en cas de soupçon de corruption. ■

## Michel Barrau, Chef du SCPC :

### « La crise financière a été révélatrice des fausses sécurités induites par les régulations existantes »

**LLT : Pouvez-vous nous indiquer brièvement l'origine du SCPC et sa composition ?**

**MB :** Le SCPC a été créé 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. Placé auprès du Ministre de la Justice et des Libertés, il est composé de magistrats et d'agents publics venant d'horizons différents (magistrats, administrateurs civils de l'Education Nationale ou encore de la DGCCRF, officiers de la gendarmerie nationale, conseillers de chambre régionale des comptes, inspecteurs des impôts, commandants de police). Ces agents publics, que nous appelons conseillers, sont en liaison directe avec leur corps d'origine.

**LLT : Quel est le rôle du SCPC ?**

**MB :** Le SCPC a un objectif de prévention. Dans cette optique, nous nous attachons à quantifier et identifier les risques de corruption. Nous partons en effet du postulat que, pour pouvoir prévenir la corruption, il faut connaître les risques, les situations qui les génèrent et étudier leurs évolutions. Ainsi, nous avons alerté il y a quelques années sur les risques dans le football. Nous voyons aujourd'hui, avec la multiplication des affaires relayées par la presse, que le risque de corruption dans le sport est bien réel et qu'il doit faire l'objet d'une attention particulière.

Le SCPC joue un rôle de surveillance et d'alerte, mais également de proposition. Nos rapports annuels, par exemple, formulent chaque année des recommandations pour se prémunir contre les risques existant dans tel ou tel secteur.

**LLT : Concrètement, comment cela se traduit-il ?**

**MB :** Le SCPC remplit trois missions fondamentales. Il est tout d'abord chargé de centraliser les informations nécessaires à la détection et à la prévention des faits de corruption active et passive, de trafic d'influence commis par des personnes exerçant une fonction publique ou pour des particuliers, de prise illégale d'intérêts, de concussion, de favoritisme et de trafic d'influence.

Le SCPC peut également prêter son concours, sur leur demande, aux autorités judiciaires saisies des faits de cette nature. Il s'agit de demandes d'avis qui peuvent concerner un point de droit, des modalités de procédure ou d'enquête mais aussi des éléments de contexte relatifs à l'affaire en cours, fréquemment apparentés à des sujets déjà étudiés dans le service.

Sa troisième mission consiste à donner des avis à la demande des autorités administratives (ministres, élus, chefs des juridictions financières, services administratifs de l'Etat, etc.) et sur des cas particuliers.

>>>

Le SCPC intervient par ailleurs dans le domaine de la formation et de la sensibilisation dans le cadre d'écoles d'application, de centres de formation publics, de grandes écoles et d'universités.

Enfin, depuis 1998, le service a développé une politique de sensibilisation à la prévention de la corruption pour les entreprises du secteur public et privé. Il s'agit de partenariats consistant en des actions de formation et de sensibilisation aux phénomènes de corruption, destinées aux personnels les plus exposés, notamment ceux ayant vocation à partir à l'étranger. Une attention toute particulière a été portée aux petites et moyennes entreprises.

**LLT : En marge de ses actions de formation à destination des personnels partant à l'étranger, le SCPC a-t-il un rôle en matière de corruption transnationale ?**

**MB :** Oui, de plus en plus. Ainsi, le service répond, de manière croissante, à des demandes de coopéra-

tion internationale émanant du Service des affaires européennes et internationales du ministère de la Justice et d'autres départements ministériels, le ministère des Affaires étrangères et celui de l'Intérieur en particulier.

Il est par ailleurs présent dans plusieurs enceintes internationales : Conseil de l'Europe (GRECO), OCDE, Nations Unies (ONUDC), Union Européenne (OLAF). Au sein de ces différentes instances, les membres du SCPC agissent notamment en matière de suivi et d'évaluation ainsi que dans le domaine de la coopération.

**LLT : Parlez-nous du rapport d'activité 2008. Quelle est sa spécificité cette année ?**

**MB :** Outre les questions habituelles imposées par les textes, nous avons tenu à prendre en compte dans ce rapport le contexte économique mondial tendu. Le rapport de cette année se livre ainsi à une analyse critique sur les origines de la crise

économique actuelle et les dysfonctionnements qu'elle a révélés. Il s'agissait notamment de comprendre comment les événements auxquels nous avons assisté ont pu se produire dans un secteur pourtant très règlementé et régulé habituellement. Dès lors, nous nous sommes intéressés en particulier aux défaillances des organismes de contrôle et de régulation ainsi qu'à la question des conflits d'intérêts et au rôle des paradis fiscaux dans la crise.

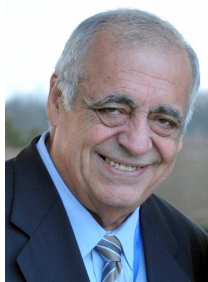
**LLT : Quelles sont les priorités du SCPC pour l'année 2010 ?**

**MB :** La crise financière et économique a généré nos craintes quant au potentiel de corruption qu'elle pouvait comporter. Elle a par ailleurs été révélatrice des fausses sécurités induites par les régulations existantes. Il serait imprudent de penser qu'une sortie de crise effacerait ces craintes, bien au contraire. Notre prochain rapport sera donc orienté dans cette perspective. ■

## Réforme des chambres régionales des comptes : quel impact sur la détection de la corruption ?

**U**n projet de loi a été déposé à l'Assemblée Nationale le 29 octobre dernier pour réformer les 22 Chambres régionales des comptes (CRC), proposant de les remplacer par des chambres interrégionales au sein et sous la direction de la Cour des comptes. Alors que les contrôles des CRC ont été à l'origine de plusieurs affaires judiciaires (marchés truqués des lycées d'Ile-de-France, détournements d'argent public par le maire d'Hénin-Beaumont, pots-de-vin versés par l'office des postes et télécommunications de Polynésie, etc.), quelles peuvent être les conséquences sur la détection des affaires de corruption ? Pour lancer le débat, TI France donne la parole à Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des comptes, qui a participé à l'élaboration du projet et à Sylvain Huet, Président du Syndicat des Juridictions financières, opposé au contenu de la réforme.

### Philippe Séguin, Premier Président de la Cour des Comptes



**LLT : En quoi la réforme est-elle nécessaire ? Que pensez-vous qu'il soit nécessaire de changer dans le fonctionnement et l'organisation actuels des CRC ?**

**PS :** L'exposé des motifs du projet de loi portant réforme des juridictions financières donne les principales raisons de cette réforme des juridictions financières, qui n'a pas pour seul objet, comme certains

voudraient le laisser croire, de réorganiser les chambres régionales des comptes. Par ce projet de loi, le Gouvernement engage en effet une réforme ambitieuse - la plus ambitieuse et la plus profonde sans doute que la Cour des comptes ait connue depuis sa création.

Cette réforme tire en particulier toutes les conséquences de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a assigné de nouvelles missions à la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques, d'assurance à apporter sur la qualité des comptes publics et d'information des citoyens. Le

projet de loi met en œuvre ces nouvelles missions en adaptant les compétences, les procédures, le cadre statutaire des magistrats et l'organisation des juridictions financières. La nouvelle organisation permettra une meilleure programmation des travaux, une homogénéisation des méthodes de contrôle et la constitution d'instruments de contrôle et de référentiels nationaux.

**LLT : Êtes-vous entièrement d'accord avec la réforme proposée ?**

**PS :** Il faut le savoir, cette réforme a été souhaitée par le Président >>>

de la République. En effet, le chef de l'Etat, dans un discours qu'il a prononcé le 5 novembre 2007 à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes a appelé la Cour et les juridictions financières à devenir « *le grand organisme d'audit et d'évaluation* » dont la France a besoin.

Le projet de loi, adopté par le Conseil des ministres le 28 octobre, permet certes des avancées, mais il ne répond pas pleinement à la feuille de route tracée par le Président de la République. Certains sujets, absents du projet y auraient, à mon sens, tout à fait leur place ; d'autres qui y sont traités gagneraient à être développés.

Je pense, par exemple, au régime de la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, qui avait déjà suscité des propositions des parlementaires, lors de la discussion de la loi du 28 octobre 2008 réformant les procédures juridictionnelles des juridictions financières. Il est sans aucun doute temps de mettre fin au pouvoir exorbitant de remise gracieuse par le ministre des débets prononcés à l'encontre des comptables.

Je pense également à la détermination de la liste des gestionnaires publics, susceptibles demain de voir leur responsabilité budgétaire, financière et comptable mise en jeu devant la Cour des comptes rénovée et ses chambres des comptes. Telle que cette liste est actuellement délimitée en excluant les ministres et en fixant deux conditions cumulatives pour que les élus locaux soient susceptibles d'être mis en cause, reconnaissons que le projet de loi ne permet pas d'espérer un renforcement suffisant de la responsabilité des gestionnaires publics.

**LLT : Pensez-vous qu'il sera possible de faire évoluer le projet de réforme actuel ?**

**PS :** Je suis évidemment persuadé que le Parlement ne manquera pas de faire évoluer, lors de la discussion législative le projet de loi du Gouvernement. C'est d'ailleurs le cœur de sa mission constitutionnelle et sur de nombreux sujets, je viens d'en mentionner quelques uns, des évolutions sont possibles, voire à mon sens absolument nécessaires.

**LLT : Les magistrats financiers s'inquiètent notamment des conséquences de la réforme sur leur capacité à mener des contrôles financiers locaux efficaces. Or, le travail des CRC a permis de mettre au jour plusieurs affaires de corruption au niveau local. Quelles garanties sont-elles apportées pour que la nouvelle organisation permette de préserver la contribution des chambres à la détection de la corruption ?**

**PS :** L'inquiétude de certains magistrats des juridictions financières ne m'a évidemment pas échappé. Mais c'est justement parce que je partage l'objectif qu'ils conduisent les contrôles financiers locaux les plus efficaces possibles et qu'ils participent demain, encore mieux qu'aujourd'hui, à la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics, en cas de fautes ou d'irrégularités, que j'ai la conviction que cette réforme doit être absolument conduite.

Vous le dites fort bien, « le travail des CRC a permis de mettre au jour plusieurs affaires de corruption au niveau local » et il est vrai qu'au cours des années 90, les communications des chambres aux procureurs de la République dépassaient, bon an, mal an, la cinquantaine. Elles ont ainsi aidé à la détection de dossiers importants, comme celui des marchés de la région Ile-de-France par exemple.

Depuis lors, les contributions des juridictions financières en matière de lutte contre les atteintes à la probité se sont ralenties. Depuis plusieurs années, on ne compte plus en moyenne qu'une seule communication par an et par chambre régionale des comptes. En 2008, « l'étiage » - permettez moi cette expression - a été encore plus bas avec 21 transmissions pour l'ensemble des chambres régionales et territoriales.

Cette situation n'est pas, vous en conviendrez, satisfaisante. Bien que notre rôle ne soit en aucun cas de nous transformer en « auxiliaire » du juge pénal, je suis convaincu que les juridictions financières doivent prendre toute leur part à la sanction des irrégularités et des fautes >>>

## Qu'est-ce qu'une CRC ?

**L**es Chambres régionales des comptes (CRC)\* sont des juridictions administratives financières créées en 1982 dans le contexte de la décentralisation. Compétentes pour les collectivités territoriales et les établissements publics qui leur sont rattachés (hôpitaux, lycées, etc.), elles sont sous le contrôle hiérarchique de la Cour des comptes. Les chambres contribuent à l'élaboration du rapport annuel de la Cour et collaborent aux rapports publics particuliers. Trois missions leur sont dévolues :

**- Le jugement des comptes.** Les CRC analysent les comptes des comptables publics relevant de leur ressort géographique. Chargées d'examiner l'équilibre des finances locales, elles vérifient si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles en vigueur. Elles peuvent mettre en jeu la responsabilité personnelle et financière du comptable public. Les jugements des chambres peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Cour des comptes.

**- L'examen de la gestion des collectivités et des organismes locaux.** Les CRC effectuent non seulement un contrôle sur la régularité de la gestion, mais également sur la qualité de cette gestion (emploi des moyens et efficacité des actions menées au regard des objectifs fixés). Le rapport d'observations définitives élaboré, assorti des réponses des ordonnateurs, est rendu public, ce qui permet d'alimenter le débat public local. La Cour de discipline budgétaire et financière peut être saisie de certaines irrégularités. En cas d'irrégularités susceptibles d'une qualification pénale, la CRC doit en informer le procureur de la République.

**- Le contrôle des actes budgétaires, principalement exercé à la demande du préfet (représentant de l'Etat).** Cette mission s'exerce dans 5 cas particuliers : budget non voté dans les délais légaux, budget voté en déséquilibre, compte fortement déficitaire, insuffisance des crédits nécessaires au règlement d'une dépense obligatoire, ou encore rejet du compte administratif. La chambre rend un avis budgétaire, dans lequel elle propose au préfet des solutions. Les chambres jouent ainsi un rôle de conseil, leur légitimité provenant de leur expertise financière et de leur indépendance. ■

\* Pour les collectivités locales d'outre-mer, il s'agit de chambres territoriales des comptes.

commises par les gestionnaires publics.

J'ai donc entrepris, dès 2005, de relancer l'activité des juridictions financières dans le domaine des infractions à la discipline budgétaire et financière et donc de réactiver une « belle endormie », la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). J'imaginai ainsi que les magistrats, en s'investissant à nouveau fortement dans le domaine des irrégularités budgétaires et financières engageraient de la même façon des recherches en matière d'atteintes à la probité. Les effets du décret du 17 juin 2005 qui a renouvelé le fonctionnement et la procédure de la CDBF ont été positifs. Alors que de 2000 à 2005, la moyenne annuelle des déférés devant cette juridiction était inférieure à cinq, depuis 2006, on a enregistré en moyenne 14 déférés chaque année.

Mais je ne voudrais pas tromper vos lecteurs : malgré les efforts entrepris et le réel sursaut d'activité, les

faiblesses structurelles de cette juridiction spécialisée, créée en 1948, demeurent.

Un des objectifs majeurs de la réforme est donc de transformer profondément la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics.

Sans revenir sur la qualité des justiciables que j'ai déjà évoquée, je souligne que la réforme procède à une extension sensible des incriminations : par exemple, l'avantage injustifié à soi-même serait à l'avenir « sanctionnable », en plus de l'avantage injustifié à autrui, tout comme le favoritisme non intentionnel dans le cadre de l'accès à tous les contrats de la commande publique (le délit de favoritisme ne couvre, lui, que les marchés publics et les délégations de service publics).

Serait également réprimé le manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement de la situation budgétaire

des collectivités territoriales, sanction qui fait aujourd'hui défaut.

Autre point essentiel, la mise en jeu des ordonnateurs et gestionnaires locaux élus s'effectuera demain dans les chambres en région et non plus comme aujourd'hui devant la CDBF, juridiction parisienne et spécialisée. Les magistrats ne seront donc plus dessaisis de leurs dossiers.

Enfin, le projet de loi crée une Cour d'appel des juridictions financières, à la composition tripartite (Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes) et pour la première fois l'ensemble des justiciables des juridictions financières accèdera à un juge d'appel.

C'est certain, cette transformation majeure du régime de mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics redynamisera également les chambres des comptes dans leurs recherches des atteintes à la probité. ■

## Sylvain Huet, Président du Syndicat des Juridictions Financières



**LLT : Pourriez-vous présenter brièvement la vision que vous avez de la réforme proposée ?**

**SH :** Le projet de loi portant réforme des juridictions financières est présenté par le gouvernement comme devant « rendre possible une gestion publique modernisée et responsable ». Sous couvert de cette formule séduisante, la réforme aura en fait pour conséquence de bouleverser l'organisation de la Cour des comptes et des CRC, et d'entraîner un affaiblissement inéluctable du contrôle de l'argent public local. Le projet de loi présente de plus la particularité de ne proposer que des principes très généraux au débat parlementaire en renvoyant la définition de modalités majeures de mise en œuvre à des ordonnances élaborées par le gouvernement. Sur le fond, le projet prévoit de confier des missions supplémentaires aux juridictions financières. Premièrement, est affichée l'ambition d'étendre la responsabilité financière des gestionnaires publics, aujourd'hui mise en jeu de façon confidentielle

par la Cour de discipline budgétaire et financière car les gestionnaires politiques en sont exclus. La réforme ferait entrer dans le champ de cette responsabilité les élus locaux (maires, présidents de conseils régionaux, etc.), mais pas les ministres. Et ces justiciables ne seraient mis en cause pour des fautes lourdes de gestion que dans le cas où, « dûment informés de l'affaire », ils auraient donné à un de leurs collaborateurs « un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet ».

Deuxièmement, sera instituée la certification des comptes des collectivités territoriales, la Cour des comptes certifiant les comptes de l'Etat depuis 2006. Mais cette « mission » nouvelle fera l'objet d'une expérimentation de 8 ans, pendant laquelle ne seront certifiés qu'un très petit nombre de grosses collectivités locales soigneusement sélectionnées.

Troisièmement, et c'est l'un des aspects majeurs de la réforme, le projet confie un rôle important aux juridictions financières en matière d'évaluation des politiques publiques, celles-ci pouvant être saisies par le Parlement ou le Gouvernement. Indirectement, les juridictions financières perdront ainsi une partie de

leur indépendance dans la mesure où il leur sera difficile de ne pas donner suite à ces demandes.

Ensuite, le projet prévoit une réorganisation territoriale et institutionnelle très profonde. Les 22 CRC métropolitaines seront supprimées et remplacées par quelques chambres des comptes interrégionales placées sous la coupe de la Cour des comptes. L'autonomie de programmation des contrôles dont dispose actuellement chaque CRC disparaîtra, la programmation étant centralisée par la Cour des comptes.

Enfin les effectifs des magistrats, principalement, mais aussi ceux des équipes de contrôle seront réduits d'environ 20%.

La conjonction de toutes ces évolutions, voire révolutions, ne pourra conduire qu'à un affaiblissement des contrôles financiers locaux car, confrontée à une augmentation de ses missions, à une réduction de ses moyens et à une réorganisation qui l'éloignera du terrain local, la future Cour des comptes n'aura d'autre choix que de faire prévaloir le contrôle financier national sur le contrôle financier local, sauf à se condamner à l'incapacité.

**LLT : Contestez-vous l'idée >>>**

## **même de la réforme ?**

**SH :** Le SJF défend depuis plusieurs années la nécessité de réformer l'organisation des travaux communs de contrôle associant la Cour des comptes et les CRC. Il faut faire évoluer l'ensemble des procédures qui régissent ces travaux en constant développement depuis une dizaine d'années. Ces procédures n'ont pas été harmonisées et il en résulte des délais trop longs et des répétitions qui réduisent la visibilité des travaux. Mais la réforme est disproportionnée par rapport à cet objectif car elle déstabilisera durablement l'institution qui perdra sa capacité de contrôle des gestions locales sans parvenir dans un premier temps à répondre de façon satisfaisante aux demandes parlementaires et gouvernementales.

## **LLT : Peut-on prévoir l'impact qu'aura le changement de statut des chambres sur les missions qu'elles remplissent ?**

**SH :** L'impact principal du changement de statut des CRC affectera la capacité des futures chambres des comptes interrégionales à mener des contrôles financiers locaux efficaces. Aujourd'hui, chaque CRC métropolitaine arrête son programme de contrôle selon l'appréciation qu'elle a de la situation locale. Demain, par étapes successives, exprimant une logique verticale du haut vers le bas, la portion centrale de la Cour des comptes imposera sa programmation générale à ses chambres « déconcentrées » interrégionales qui ne pourront affecter que des moyens très limités au contrôle financier local.

## **LLT : Quels sont les autres points qui suscitent l'inquiétude de votre profession ?**

**SH :** Les magistrats des CRC craignent également que soient remis en cause des principes d'organisation et de fonctionnement indispensables à un exercice serein et impartial de leurs activités de contrôle. Ils s'interrogent sur les règles futures d'inamovibilité, sur le régime d'incompatibilités qui régiront leur statut et dont le but premier est de leur permettre d'exercer sereinement leurs fonctions. Ils s'interrogent également sur le sort qui sera réservé au principe de collégialité qui fonde l'impartialité des décisions et observations arrêtés par les CRC. Tout comme, ils expriment des inquiétudes sur l'avenir

des obligations légales de publicité qui encadrent la communication des rapports d'observations des CRC et dont « l'aménagement » pourrait affecter durablement la crédibilité.

## **LLT : En matière de corruption, le travail des CRC a permis de mettre au jour plusieurs affaires. La réforme proposée garantit-elle que ce pouvoir de détection de la corruption sera maintenu ?**

**SH :** Il convient de rappeler que la lutte contre la corruption est d'abord l'affaire des juridictions pénales. La raison d'être et la légitimité des juridictions financières reposent sur la fonction qui leur est assignée de veiller au bon emploi, par l'Etat et par les collectivités territoriales, des fonds publics et de l'obligation qui leur est faite d'en rendre compte publiquement. Cependant, l'expérience l'a montré, les CRC ont été régulièrement appelées à constater des pratiques répréhensibles dans le cadre de leurs investigations financières, et notamment en matière de corruption. L'évolution, promue par la réforme, d'une programmation autonome et locale des contrôles financiers vers une programmation centralisée et nationale d'évaluations de politiques publiques ne sera pas sans conséquences sur la capacité des juridictions financières à détecter les risques les plus graves qui compromettent les gestions publiques locales.

## **LLT : Ce projet s'inscrit dans un contexte de réforme de la procédure pénale avec notamment la suppression annoncée du juge d'instruction. De nombreux acteurs craignent que l'action de la justice ne soit même plus initiée dans des dossiers politico-financiers de grande ampleur. Partagez-vous cette analyse ?**

**SH :** Nous ne sommes pas les mieux placés pour mesurer l'impact qu'aura la réforme annoncée de la procédure pénale sur la capacité de la justice à se saisir « des dossiers politico-financiers de grande ampleur ». Cependant, il faut constater que les évolutions qui se dessinent par réformes successives depuis plusieurs années au sein des ordres juridictionnels judiciaire, administratif et maintenant financier, affaiblissent la fonction de juger qui appartient par essence à l'Etat. Les magistrats financiers observent cette évolution dangereuse et partageant les inquiétudes unanime-

ment exprimées par toutes les organisations représentatives de magistrats.

## **LLT : Les magistrats des CRC se sont mis en grève le 17 novembre pour protester contre le projet de réforme. La mobilisation va-t-elle se poursuivre ?**

**SH :** Jusqu'à présent, et bien que le SJF n'ait cessé d'alerter le Premier président de la Cour des comptes et le gouvernement, les principes de concentration et de recentralisation des contrôles financiers au cœur de ce projet n'ont pas été remis en cause alors qu'ils font peser des risques majeurs sur le bon fonctionnement des juridictions financières dont la crédibilité, l'impartialité et l'efficacité sont reconnues. C'est parce qu'ils ont voulu solennellement faire part de leur grande inquiétude que les magistrats des CRC se sont mis en grève le 17 novembre, avec le soutien de l'association des magistrats de la Cour des comptes et les principales organisations syndicales des magistrats judiciaires et administratifs. Les magistrats des CRC restent totalement mobilisés parce qu'ils savent, pour en connaître tous les enjeux, que cette réforme, radicale dans ses principes, entraînera, si elle est mise en œuvre, un affaiblissement durable et très dommageable du contrôle exercé sur les finances publiques locales. Ils n'hésiteront pas à manifester à nouveau publiquement leur désaccord dans les prochains mois.

La discussion parlementaire sera l'occasion d'ouvrir enfin le vrai débat qui n'a pas eu lieu et qui ne peut être escamoté tant les enjeux sont importants pour les équilibres de la décentralisation et le bon fonctionnement de la démocratie locale. Le SJF cherchera à convaincre tous les députés et sénateurs qui auront à examiner ce texte qu'une réforme de cette ampleur ne saurait se résoudre à la définition de quelques principes mal évalués dont la mise en œuvre serait renvoyée à des ordonnances échappant à tout débat public. Nous ne doutons pas que la sagesse de la Représentation nationale finisse par faire prévaloir le bon sens qui aurait pu être le fil directeur d'une réforme apaisée si la voix des organisations représentatives des magistrats et des agents œuvrant chaque jour discrètement mais efficacement à l'action des CRC, avait été prise en compte. ■

# Indice de Perception de la corruption (IPC) 2009 : Image toujours moyenne de la corruption en France

**T**ransparency International a publié le 17 novembre dernier son Indice annuel de Perception de la Corruption (IPC). Il évalue la perception, par les milieux d'affaires internationaux, du niveau de corruption affectant les administrations publiques et la classe politique de 180 pays.

La grande majorité des pays évalués obtient une note inférieure à cinq sur une échelle de 0 (haut degré de corruption perçue) à 10 (faible degré de corruption perçue). Les États fragiles et instables, souvent marqués par la guerre, sont en bas du classement. La Somalie obtient ainsi un score de 1,1, l'Afghanistan de 1,3, le Myanmar de 1,4 et le Soudan, comme l'Irak, de 1,5.

Les notes les plus élevées sont attribuées à la Nouvelle-Zélande avec 9,4, au Danemark avec 9,3, à Singapour et à la Suède avec 9,2 et à la Suisse avec 9,0. Ces pays bénéficient d'une grande stabilité politique, d'une législation bien établie sur les conflits d'intérêts et d'institutions publiques solides et efficaces.

## Une responsabilité partagée par les Etats du Nord

En dépit de ces résultats, TI tient à souligner la responsabilité des pays industrialisés. L'offre de corruption et l'utilisation de pots-de-vin est en effet souvent le fait d'entreprises basées dans ces pays. Certains pays en tête du classement disposent d'un secret financier qui affaiblit grandement les efforts menés par la communauté internationale pour lutter contre la corruption et permettre le recouvrement des avoirs volés.

Afin d'assurer un développement économique durable,

TI a rappelé qu'il était indispensable de développer, à l'échelle mondiale et nationale, des institutions de contrôle et des réglementations plus efficaces. Il en résultera un accroissement de la confiance envers les institutions publiques, une croissance économique plus soutenue et une aide au développement plus efficace.

## L'image de la France reste inchangée

Comme en 2008, la France obtient un score de 6,9, arrivant ainsi au 24<sup>ème</sup> rang de l'IPC, un classement qui indique que la France continue à véhiculer une image relativement dégradée de ses institutions publiques.

A l'instar de certains de ses voisins européens comme la Belgique (21<sup>ème</sup> rang), l'Espagne (32<sup>ème</sup>) et l'Italie (63<sup>ème</sup>), pays secoués par des affaires de corruption touchant la sphère politique, l'actualité française a été émaillée par plusieurs affaires. Deux procès retentissants – Angolagate, affaire Clearstream – ont impli-

qué des personnes au plus haut niveau de l'Etat. Cette année a également été marquée par les enquêtes visant Jacques Chirac, qui ont conduit à son renvoi, en octobre 2009, devant le tribunal correctionnel.

Enfin, plusieurs annonces de réforme dans le domaine de la justice ne laissent pas d'inquiéter sur la volonté politique de faire la lumière sur les dossiers politico-financiers de grande ampleur. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans une résolution adoptée le 30 septembre 2009, a ainsi appelé la France à « revoir le projet de suppression des juges d'instruction » afin « d'éviter (de donner) l'impression que cette réforme vise à protéger la classe politique de tout contrôle judiciaire. » ■



## BRÈVES

### Eurobaromètre sur la corruption

Dans sa deuxième édition, l'Eurobaromètre, élaboré par la Commission européenne en collaboration avec TI-Bruxelles, révèle que plus de 80% des citoyens européens considèrent que la corruption gangrène les institutions nationales (83%), régionales (81%) et locales (81%) dans leur pays. En France, 83% des personnes interrogées pensent que les institutions nationales sont touchées par la corruption, en hausse de 15% par rapport à 2007.

### Plainte contre 4 chefs d'Etat

L'association MLA "Le moment de se lever pour l'Afrique" a déposé le 16 novembre auprès du tribunal de grande instance de Paris une plainte avec constitution de partie civile visant les présidents du Sénégal, du Congo-Brazzaville, de Guinée Equatoriale ainsi que feu Omar Bongo (Gabon). A l'instar de celle déposée par TI France, cette plainte vise les conditions d'acquisition par ces chefs d'Etat d'importants patrimoines immobiliers en France.

### Les coûts de la corruption dans l'industrie forestière indonésienne

Dans un rapport publié le 1<sup>er</sup> décembre, Human Rights Watch (HRW) indique que la corruption et les mauvaises pratiques dans l'industrie forestière de l'Indonésie (non versement des taxes sur le bois exploité illégalement, droits d'exploitation sous-estimés, sous-évaluation des ventes à l'exportation) lui coûtent 1,3MM€ par an, soit l'équivalent de son budget annuel pour la santé. Au total, c'est 4MM€ qui se sont évaporés depuis 2006.

### Opacité dans le secteur extractif

Un rapport d'audit réalisé par l'Initiative Nigériane de Transparence des Industries Extractives et un cabinet privé britannique en >>>

a révélé des écarts de centaines de millions de dollars dans les comptes de l'industrie pétrolière et gazière du Nigeria. Les enquêteurs se sont notamment heurtés à l'absence de chiffres précis quant aux paiements effectués et aux quantités de pétrole produits. Cet audit a été mené dans le cadre de la candidature du Nigéria à l'Initiative pour la transparence des industries extractives.

En République démocratique du Congo (RDC), ce sont plus de 200M\$ de taxes, d'impôts et de redevances de l'industrie minière qui se sont évaporés des caisses de l'Etat, selon un rapport d'enquête du Sénat congolais. Principale explication, le manque de moyens de l'administration minière pour contrôler la production.

### **Corruption en Afghanistan**

L'ONG britannique Oxfam, dans une enquête intitulée "Les coûts de la guerre", publiée en novembre, pointe la pauvreté et la corruption comme les facteurs clés de la guerre en Afghanistan. Parmi les 704 Afghans interrogés, 48% dénoncent la corruption et l'inefficacité du gouvernement comme les causes majeures du conflit. Oxfam a lancé un appel en faveur d'une aide internationale au développement renforcée et plus efficace.

### **Scandale à la BEAC**

La Banque des Etats de l'Afrique centrale (BEAC) est touchée par un scandale de détournement de fonds mis au jour par un rapport interne publié fin octobre. Entre 2004 et 2009, 25M€ aurait été détournés du budget de fonctionnement du Bureau extérieur de la banque à Paris (BEP) et du règlement de factures de la BEAC au profit de 139 bénéficiaires. Les enquêteurs soulignent les carences de l'institution, notamment un dispositif de contrôle interne de la BEAC largement insuffisant et l'inaction des dirigeants de la banque. Un cabinet d'audit international devrait être recruté pour l'aider à assainir ses pratiques.

### **Progrès insuffisants de la gouvernance en Afrique**

Dans son 2<sup>ème</sup> Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA II), la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique indique que les 35 pays africains étudiés

ont accompli des progrès marginaux en matière de gouvernance ces quatre dernières années. Le Rapport pointe notamment du doigt les institutions nationales de lutte contre la corruption qui manquent d'autonomie et dont le cadre juridique est inadéquat.

### **Monitoring sur les appels d'offres dans le secteur de la défense bulgare**

A l'initiative de TI-UK et sur financement de l'OTAN, les appels d'offres du ministère de la Défense bulgare seront, à partir de 2010, soumis à un monitoring étranger. Le ministère de la Défense, des sociétés de fourniture et des organisations comme l'OTAN, l'Union européenne, la Banque Mondiale vont ainsi signer un « pacte d'intégrité ». Des sanctions seront prises en cas de transgression des règles : suspension de la commande, publication d'une liste « noire » des sociétés incriminées, interdiction de participer à d'autres appels d'offres.

## **DÉCISIONS JUDICIAIRES**

### **France**

**Décembre 2009** : Le sénateur et ancien Président de Polynésie française, Gaston Flosse, a été reconnu coupable dans 14 dossiers d'emplois fictifs entre 1996 et 2004, impliquant 23 de ses proches du milieu politique et syndical. Il a été condamné à rembourser solidairement 1 940 050€. L'ensemble des condamnés devront par ailleurs verser une amende de 160 854€.

**Novembre 2009** : Le tribunal correctionnel de Paris a condamné Vincent Toni, maire de Gouvernes et conseiller général du canton de Lagny-sur-Marne (77), à 18 mois de prison avec sursis, 5 ans d'inéligibilité et 15 000€ d'amende pour corruption. Il aurait reçu un pot-de-vin de 25 000€ de la part d'un promoteur immobilier en échange de la prolongation d'un permis de construire. M. Toni a fait appel.

**Novembre 2009** : Le tribunal correctionnel de Marseille a prononcé diverses condamnations dans une importante affaire de détournement de fonds, dite des « navettes du Frioul ». Le principal mis en

cause, André Pipolo, a écopé de 3 ans fermes, de 350 000€ d'amende et d'une interdiction de gérer de 5 ans. Un certain nombre de ses biens lui ont par ailleurs été confisqués. Ses deux fils ont été condamnés à 2 ans de prison et de 75 000 et 100 000€ d'amende. Deux autres mis en cause, Pierre et Paul Crescioni, ont été condamnés à 3 ans de prison, dont 18 mois avec sursis et 150 000€ d'amende pour le premier et 2 ans avec sursis et 100 000€ pour le second. Enfin, un ancien commissaire aux comptes, Alexandre Heurtier-Richetti, a écopé de 2 ans de prison, dont 1 an avec sursis et 50 000€ d'amende. Les prévenus devront par ailleurs rembourser plus d'1,7M€ à l'administrateur judiciaire désigné dans la procédure.

**Novembre 2009** : Le tribunal correctionnel de Nîmes a condamné Jean-Paul Fournier, sénateur-maire de Nîmes, à 5 ans d'inéligibilité et à une amende de 24 000€ pour prise illégale d'intérêts. Il avait vendu, en 2003, un terrain, juste avant que des travaux de raccordement au réseau d'eau potable ne soient votés. Ayant fait appel, son inéligibilité est suspendue.

**Novembre 2009** : A Nice, Martial Meunier, ancien directeur du protocole de l'ancien maire Jacques Peyrat, soupçonné d'avoir touché un pot-de-vin dans le cadre de l'affaire Sulzer, a été relaxé. Dans ce dossier, le marchand de biens de la ville Pierre Reynaud a été condamné à 6 mois de prison ferme pour avoir versé des commissions occultes afin que l'emplacement du parking Sulzer soit attribué à un groupe financier souhaitant y faire construire un hôtel de luxe.

**Octobre 2009** : Dans l'affaire de l'Angolagate, relative à la vente illicite d'armes à l'Angola d'un total de 790M€, le tribunal correctionnel de Paris a prononcé 36 condamnations. Principaux mis en cause, les hommes d'affaires Pierre-Joseph Falcone et Arcadi Gaydamak ont été condamnés à 6 ans de prison ferme pour "vente illicite d'armes", "abus de biens sociaux", "fraude fiscale", "trafic d'influence actif" et "blanchiment". Parmi les autres condamnations : 3 ans de prison dont un ferme et 100 000€ d'amende pour Charles Pasqua, ancien ministre de l'Intérieur et actuel sénateur des Hauts-de-

Seine, pour "trafic d'influence passif" et "recel d'abus de biens sociaux" ; 3 ans de prison dont 15 mois fermes pour Jean-Charles Marchiani, préfet hors cadre, pour "trafic d'influence passif" et "recel d'abus de biens sociaux" ; 2 ans de prison avec sursis et 375 000€ d'amende pour Jean-Christophe Mitterrand pour "recel d'abus de biens sociaux" ; et 15 mois de prison avec sursis et 100 000€ d'amende pour l'écrivain Paul-Loup Sulitzer pour "recel d'abus de biens sociaux". Jacques Attali et Georges Fenech ont été relaxés. Sur les 36 condamnés, 24 ont fait appel.

**Septembre 2009** : La Cour d'appel de Nîmes a confirmé la condamnation de l'ancien inspecteur des impôts, Jack Mejean, à 5 ans de prison dont 2 avec sursis pour corruption passive et concussion. M. Mejean aurait monnayé ses services auprès de contribuables résidant en Petite Camargue.

## International

**Décembre 2009** : Le constructeur de poids lourds allemand MAN a été condamné à 150M€ d'amende dans le cadre d'une enquête de la justice allemande impliquant ses filiales « Poids lourds » et « Moteurs ». Des pots-de-vin de plus de 11M€ auraient été versés à l'étranger et en Allemagne pour

obtenir des contrats. Cette condamnation clôture la procédure contre MAN qui a renoncé à faire appel. En revanche, les enquêtes ouvertes contre des salariés se poursuivent.

**Décembre 2009** : L'ancien patron de Siemens, Heinrich von Pierer, a accepté de verser 5M€ au groupe allemand pour échapper à des poursuites judiciaires pour avoir fermé les yeux sur les pratiques de corruption. Son successeur, Klaus Kleinfeld, versera 2M€. Au total, 9 anciens dirigeants de Siemens ont accepté de passer un accord amiable. Deux anciens membres du directoire s'y refusent toujours. En lien avec cette affaire, la Banque mondiale a exclu la filiale russe de Siemens pour 4 ans de ses appels d'offres pour des projets en Russie, le groupe allemand ayant reconnu s'être rendu coupable de corruption dans ce pays. Au terme de cet accord conclu en juillet, Siemens a accepté de déboursier 100M€ sur 15 ans pour financer des projets de lutte contre la corruption.

**Novembre 2009** : William Jefferson, ex-représentant démocrate de Louisiane, a été condamné à 13 ans de prison, assorti d'une période de probation de 3 ans, pour corruption et blanchiment d'argent. Il a été reconnu coupable d'avoir sollicité des millions de dollars de

pots-de-vin auprès d'une dizaine d'entreprises et d'avoir été l'intermédiaire dans des accords privés en Afrique.

**Octobre 2009** : Le groupe Fininvest, appartenant à Silvio Berlusconi, a été condamné à dédommager à hauteur de 750M€ la CIR, holding de Carlo de Benedetti, pour un procès concernant la prise de contrôle dans les années 1990 du groupe éditorial Mondadori par Fininvest. Dans cette affaire, 2 avocats et un juge ont été condamnés en 2007 pour corruption. Le tribunal avait estimé qu'une sentence donnant raison à Berlusconi pour la reprise de Mondadori avait été "achetée".

**Octobre 2009** : L'ex-président du Costa Rica, Rafael Angel Calderon Fournier, a été condamné à 5 ans de prison pour corruption. Avec d'autres personnes, il aurait perçu des commissions illégales pour un total de 8M\$ dans le cadre d'un contrat de près de 40M\$ de matériel médical conclu en 2002 avec une compagnie finlandaise. Six de ses 7 co-accusés ont également été condamnés, le septième ayant été relaxé. Ils ont également été condamnés à des amendes et, notamment, à verser 639 000\$ d'indemnités au titre du "préjudice social".

## A Lire

- « *Les métamorphoses de la législation française anti-blanchiment* », Fabrice Deferrard, La gazette du Palais n°296, octobre 2009
- « *Enquête Au Paradis* » (Jack Palmer, tome 14), René Pétillon, Dargaud, novembre 2009
- « *Lutte contre la corruption* », dossier de la revue Echanges Internationaux du Comité Français de la CCI, novembre 2009
- « *Anti-corruption policies and measures of the Fortune Global 500* », UNODC en coopération avec PricewaterhouseCoopers, septembre 2009
- « *Un Guide de l'Utilisateur pour mesurer la corruption* », PNUD & Global Integrity, 2008

## Agenda

- **13 janvier** : « First International Forum on Business Ethical Conduct for the Aerospace and Defence Industry », organisé à Berlin par l'AeroSpace and Defence industries Association
- **13-15 janvier** : « 2010 European Business Ethics Forum », 7<sup>ème</sup> forum organisé à Berlin

**« La Lettre de Transparence » n°44 paraîtra en mars 2010**

### La Lettre de Transparence

Publication trimestrielle de  
Transparence-International (France)  
2bis rue de Villiers, 92 300 Levallois  
Tel/Fax: 33 (0)1 47 58 82 08  
[transparence@free.fr](mailto:transparence@free.fr)  
[www.transparence-france.org](http://www.transparence-france.org)

Directeur de la publication : Daniel Lebègue

### Bulletin d'abonnement à renvoyer à Transparence-International (France), 2bis rue de Villiers, 92 300 Levallois

Nom et prénom : .....

Adresse : .....

Tél. : .....

E-mail : .....

Signature :

Abonnement pour un an (4 numéros), en un chèque ci-joint à l'ordre de Transparence-International (France)

15 € version électronique /  20 € version papier (poste)