



La Lettre de Transparence

n° 38 – Octobre 2008

www.transparence-france.org

EDITORIAL

Restitution de biens mal acquis : TI s'engage

Le 9 juillet dernier, TI France et des ressortissants gabonais et congolais ont déposé une plainte au Parquet de Paris pour recel de détournement de fonds publics, visant les conditions dans lesquelles un patrimoine immobilier et mobilier d'un montant considérable a été acquis en France par cinq chefs d'Etat africains et leur entourage. Notre association, qui a pour objet de lutter contre la corruption a en effet décidé l'an dernier de faire de la protection des victimes et de la reconnaissance de leurs droits un axe essentiel de son action.

Nous avons d'ailleurs demandé, lors de la discussion au Parlement du projet de loi contre la corruption, adopté en novembre 2007, que des associations comme la nôtre soient habilitées à se porter directement partie civile à l'audience, dès lors qu'elles interviennent dans le champ de leur objet social. Notre amendement avait fait l'objet d'un avis favorable du rapporteur, même s'il n'avait finalement pas été adopté.

Par ailleurs, le principe de restitution des avoirs détournés par des dirigeants indéliques est inscrit dans la Convention des Nations Unies contre la corruption, qui est aujourd'hui entrée en vigueur et a été ratifiée par la France.

Le moment nous paraît venu de traduire en actes les règles du droit international et les objectifs qui ont été réaffirmés par les pays du G8 lors de leur sommet au Japon en juillet dernier.

Pourquoi avoir choisi ce dossier pour cette première plainte au pénal déposée par notre association ? Nous ne cherchons pas à régler des comptes avec telle ou telle personnalité. Nous ne considérons pas que l'Afrique est plus corrompue que d'autres régions ou pays. Mais les conséquences de la mauvaise gestion de l'argent public y sont souvent dramatiques pour les populations les plus pauvres.

L'enquête préliminaire conduite en 2007, à la suite d'une plainte ayant le même objet déposée par trois autres associations, a permis, à notre sens, d'établir que l'accumulation en France, par quelques dirigeants, de patrimoines privés d'une valeur considérable, n'a pu se faire que par détournement de fonds publics. Notre action a pour objectif d'obtenir que cet argent soit restitué pour servir le bien public dans les cinq pays concernés.

TI France, cela va sans dire, agit ce faisant avec le plein accord de Transparency International et le soutien de nos collègues des sections africaines de TI.

Daniel Lebègue, Président de TI (France)

Dans ce numéro

- Dossier : Corruption et lobbying..... 1
- Corruption et lobbying, une question de réglementation ?.....2
- Le point de vue d'Anne-Marie Ducroux, administrateur de TI France.....2
- Interview de Patrick Beaudouin, co-président du groupe d'études de l'Assemblée Nationale « Pouvoirs publics et groupes d'intérêts ».....3
- Les Etats-Unis, rois du lobbying.....3
- L'Union Européenne et le lobbying.....3
- TI et la représentation des intérêts.....4
- La troisième directive anti-blanchiment en question.....5
- Le G8 doublement évalué.....6
- Brèves.....7
- Actualités judiciaires, à lire, agenda.....8

DOSSIER : Corruption et lobbying

Lobbying, corruption, trafic d'influence. Trois phénomènes, un même objectif : influencer sur la prise de décision. Les moyens mis en œuvre pour atteindre cet objectif sont cependant différents.

Le lobbying – représentation des intérêts en français – met en avant des idées. Il s'agit de promouvoir ses intérêts en montrant leur bien fondé et leurs avantages en termes d'intérêt général. La corruption et le trafic d'influence sont, quant à eux, des délits qui mettent en jeu de l'argent – des pots-de-vin – ou des avantages indus – cadeaux, invitations –, soit à destination du décideur dans le cas de la corruption, soit de la personne capable d'influer sur le décideur dans le cas du trafic d'influence.

Pour beaucoup cependant, le lobbying ne serait que de la corruption déguisée. Qu'en est-il dans la réalité ? Le lobbying est-il une véritable menace pour le bon fonctionnement de la démocratie ? Ne permet-il pas aussi, comme l'affirment ses partisans, de faciliter la diffusion de l'information et la concertation des acteurs publics et privés ?

Si la corruption est l'une des dérives possibles du lobbying, celui-ci ne peut se résumer à cette seule

conclusion. Le dossier de la Lettre de Transparence passe en revue les différents enjeux du lobbying et de sa nécessaire réglementation. Une première étape permettant de poser le débat et de lancer la réflexion de TI France sur le sujet.

Corruption et lobbying, une question de réglementation ?

Selon une étude à envergure internationale, publiée en septembre 2006, « Lobbying, Corruption and Political Influence »*, le lobbying se substituerait plus au phénomène de corruption qu'il ne le provoquerait. Les chercheurs reconnaissent un véritable lien entre lobbying et corruption sans pour autant pouvoir en décrire toutes les interactions du fait de la diversité des formes de corruption et de pratiques lobbyistes.

En France, si le lobbying fait l'objet de tant de critiques, c'est qu'il n'est soumis à aucune réglementation. Cette absence de reconnaissance légale laisse la porte ouverte aux abus, et dans le même temps, donne une image très opaque de la profession.

Au contraire des régimes anglo-saxons ou des institutions européennes, la V^{ème} République n'avait pas prévu l'usage du lobbying. Les auteurs de la Constitution de 1958 voulaient éviter que le nouveau régime soit prisonnier des pressions exercées par différentes factions comme l'avait été la IV^{ème} République, marquée notamment par le mouvement poujadiste défendant les intérêts des artisans et petits commerçants. Le phénomène devenant de plus en plus présent dans le jeu politique, l'absence de réglementation est perçue comme une anomalie et nourrit les critiques.

La nécessité de réglementer la profession constitue dès lors une question cruciale tant pour les représentants d'intérêts – désireux d'une reconnaissance légale – que pour les parlementaires – qui doivent eux aussi faire face aux soupçons. Les lobbyistes, regroupés en fédération, tentent de s'autoréguler avec, par exemple, la Charte de l'Association Française des Conseils en Lobbying (AFCL, principale association de représentants d'intérêt).

Au niveau parlementaire, l'effort vient de l'Assemblée Nationale, le Sénat ne s'étant pas encore véritablement penché sur la question. A l'instar des réglementations prévalant dans l'Union Européenne (cf. encadré), la principale voie étudiée est la mise en place d'un système d'enregistrement des représentants d'intérêts. Une proposition de résolution présentée par Arlette Grosskost et Patrick Baudouin vise à modifier le règlement de l'Assemblée afin d'établir des règles de transparence pour les groupes d'intérêts (cf. interview ci-après de Patrick Beaudouin).

Les mesures proposées ont été reprises dans le rapport d'information sur le lobbying élaboré par Jean-Paul Charié et rendu public le 15 janvier dernier. Soulignant les effets positifs du lobbying sur le fonctionnement de la démocratie, il propose la mise en place d'un code de conduite et d'un registre des lobbyistes. L'inscription ne serait pas obligatoire mais permettrait de bénéficier de facilités professionnelles spécifiques – reconnaissance officielle, accréditation, droit d'entrée permanente/ponctuelle, accès aux documents parlementaires, présence en auditeurs à certaines réunions, consultations... En échange, le lobbyiste s'engagerait à respecter toutes les règles du code éthique professionnel et à être transparent sur ses activités. En cas de manquement, il pourrait être exclu du registre. A la suite de ces différentes initiatives, une délégation spéciale du bureau de l'Assemblée Nationale a été mise en place en 2007 et devrait présenter des propositions en octobre 2008.

Ces avancées méritent donc d'être saluées. Cependant, comme le souligne Anne-Marie Ducroux, administratrice de TI France (cf. encadré), les propositions sur l'encadrement du lobbying pointent surtout la réglementation des activités des lobbyistes et non la transparence ou l'encadrement des parlementaires et décideurs. Ne serait-ce pas là un regard à porter pour une association comme TI France ?

* Etude réalisée par Nauro F. Campos et Francesco Giovannoni en septembre 2006, disponible sur <http://ftp.iza.org/dp2313.pdf>

Le point de vue d'Anne-Marie Ducroux, administrateur de TI France

Qui garantit aux citoyens que le travail et le vote d'un parlementaire n'est pas influencé par des intérêts particuliers organisés en lieu et place de l'intérêt général et, ce particulièrement dans une Nation qui place la forme « représentative » en clé de voûte absolue de sa démocratie, tant la place faite à la démocratie directe et aux processus participatifs est faible ? De l'influence à la corruption, en passant par les lobbies de différents types, il y a bien sûr des gradations. Tout est question de frontières à connaître. Ou à poser.

Sénat et Assemblée, se voient, de plus, allouer par les contribuables français un milliard d'euros environ de fonctionnement, avec pour premier poste de dépenses celui des charges parlementaires. Il importe ainsi que le mandat confié par les électeurs d'une part, et l'argent public alloué d'autre part par chaque contribuable aux élus ne soient pas mis, l'un et l'autre, sans transparence, au service d'intérêts particuliers.

Le Monde titrait pendant l'été « la corruption est devenue un fléau aux Etats Unis » en évoquant « le Congrès prend bien trop de décisions sous l'influence des lobbies et des intérêts particuliers » et en ajoutant « cela a un coût pour l'économie ».

Cela a un coût aussi pour la démocratie. Le lobby et son encadrement ont une relation directe, certes avec la prévention de la corruption, mais aussi avec la gouvernance dont nous nous dotons pour l'amélioration des débats relatifs à la vie publique.

Dès lors que les citoyens n'ont que peu de règles à faire valoir pour leur représentation et pour la recherche de l'intérêt général, qu'ils n'exercent pas au Parlement un lobby continu physique comme le font des secteurs d'activités ou des intérêts organisés, et, de surcroît, qu'il n'existe pas de processus démocratique alternatif, la question est cruciale. Le Parlement européen fixe un cadre pour rechercher plus de transparence. La France n'en a aucun.

Cet enjeu mériterait d'être documenté et surtout chiffré en France, pour prévenir les dévoiements personnels d'un système démocratique collectif, les tentations de corruption ou les mécanismes d'influence qui dérapent et pour s'assurer du bon usage de l'argent public, attribué directement aux parlementaires.

La perception des enjeux de climat et de biodiversité et, en premier lieu, celle de politiques qui ne s'intéressaient pas auparavant à ces questions, a basculé, par exemple, lorsque la question du chiffrage des faits et du coût de l'inaction – c'est-à-dire des coûts de l'inertie pour la collectivité – a fini par être publiquement posée.

Dans un baromètre de la confiance, les politiques, en France, sont passés de 47 % à 26 % en 4 ans seulement, et arrivent derniers - quand les ONG sont à 60 % de confiance ! Un mouvement français et mondial qui se confirme d'année en année.... Les politiques ont donc tout intérêt, pour conforter leur légitimité, à accepter une dynamique d'amélioration continue des règles de fonctionnement des assemblées.

Anne-Marie Ducroux, Première Présidente du Conseil national du développement durable

Interview de Patrick Beaudouin, député UMP du Val-de-Marne

Patrick Beaudouin co-préside, avec Arlette Grosskost (député UMP du Haut-Rhin), le groupe d'études de l'Assemblée Nationale « Pouvoirs publics et groupes d'intérêts ». Ces deux parlementaires ont à cœur la question de la réglementation des activités de lobbying au sein de l'Assemblée. Ils ont présenté à deux reprises, une première fois le 30 octobre 2006, puis une seconde le 11 septembre 2007, une proposition de résolution (n°3399) « pour établir des règles de transparence pour les groupes d'intérêts ».

LLT : Quelle est l'origine de votre intérêt pour la question du lobbying et de la représentation des intérêts ?

Avec Arlette Grosskost, nous avons été choqués par la distribution par Virgin de kits de téléchargement dans l'enceinte même de l'Assemblée Nationale alors que l'on était en plein débat sur le projet de loi « Droits d'auteurs et droits voisins dans la société d'information ». Nous avons donc décidé de nous intéresser de plus près aux pratiques des groupes d'intérêts et avons créé dans ce sens un groupe de travail informel « Lobbying et démocratie ».

LLT : La jurisprudence Virgin, à laquelle vous faites référence, est un exemple même des dérives auxquelles peut conduire le lobbying. Comment les éviter ?

Nous sommes arrivés à la conclusion que dans un monde qui va de plus en plus vite, on ne peut pas aller à l'encontre de phénomènes tels que le lobbying. Toutefois, le citoyen doit pouvoir être informé et suivre les travaux des parlementaires. L'encadrement du lobbying doit veiller à assurer l'échange d'information et la transparence. C'est dans cette logique même que s'inscrit la proposition de résolution sur la transparence des groupes d'intérêts que nous avons déposée.

LLT : Quelle a été la suite donnée à cette proposition ?

Nous avons nous-mêmes fait du lobbying auprès des parlementaires et des candidats à la présidence de l'Assemblée Nationale pour que la question de la réglementation des groupes d'intérêts soit enfin prise en compte. Nous avons envoyé des questionnaires aux députés et sénateurs dont les résultats nous ont permis de faire des propositions en juin 2007. En septembre 2007, nous avons par ailleurs redéposé notre proposition de résolution. Notre action a finalement porté ses fruits puisque Bernard Accoyer a créé en 2007 une délégation spéciale du Bureau de l'Assemblée nationale, chargée de la question des groupes d'intérêts. >>

Les Etats-Unis, rois du lobbying

Aux Etats-Unis, le lobbying fait partie intégrante de la vie politique. Le premier amendement de la Constitution américaine fait implicitement référence aux lobbies et aux groupes de pression : « *Le Congrès ne pourra faire aucune loi (...) touchant au droit des citoyens de s'assembler paisiblement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour le redressement de leurs griefs* ».

La réglementation sur le sujet est assez détaillée. Le *Lobbying disclosure act*, adopté en 1995, a été le premier texte à instaurer des règles de transparence. Selon cette loi, les lobbyistes de Washington - 34750 agents en 2005 selon le rapport Charié - doivent obligatoirement s'enregistrer et rendre publics leurs revenus et leurs dépenses. Il introduit également un code de déontologie du Sénat - ne comportant pas moins de 562 pages - assorti d'un système de sanctions. Ce texte donne aussi une définition claire et précise de ce qu'est un lobbyiste, ses activités comme ses contacts. En 2006, suite au scandale Abramoff*, du nom d'un lobbyiste proche du camp républicain le *Legislative Transparency and Accountability Act* a été adopté pour renforcer ces mesures.

En dépit de ces règles, les abus restent nombreux. Principale cause, la très grande souplesse des règles relatives au financement des partis politiques. Un cadre juridique qui rend possible la collusion entre les intérêts financiers des entreprises et ceux des partis politiques.

*Purgeant actuellement une peine de 6 ans de prison pour corruption, Jack Abramoff a été condamné en septembre 2008 à 4 ans de prison et à verser plus de 23M\$ de dommages et intérêts dans le cadre d'une autre affaire de détournements de fonds.

L'Union Européenne et le lobbying

Au sein de l'Union Européenne, le lobbying vise à influencer non seulement les décisions politiques et législatives mais également l'attribution de fonds communautaires, ainsi que le contrôle et l'application de la législation. Le lobbying est même considéré comme une activité nécessaire pour la Commission, celle-ci ne disposant pas du personnel suffisant pour mener ses propres travaux de recherche.

Du fait de cette dépendance, la Commission n'est pas à l'abri des abus. Une récente affaire de corruption au sein même de la Commission a fait grand bruit début septembre. Selon un quotidien britannique, un assistant du commissaire européen au Commerce aurait fourni des informations sensibles à des journalistes se faisant passer pour des représentants d'un groupe de pression. La Commission a immédiatement ordonné une enquête administrative interne pour vérifier les allégations, suivie de peu par une enquête ouverte par l'Office européen de lutte antifraude (Olaf).

Pour limiter les dérives en amont, la Commission s'est également attelée à un encadrement progressif du lobbying. Suite à une initiative lancée en 2006, la Commission a adopté le 23 juin 2008 un registre facultatif assorti d'un code de conduite contraignant. A ce jour, seules 300 entreprises et associations se sont inscrites. Si le système, qui sera évalué en 2009, ne donne pas satisfaction, la Commission pourrait rendre obligatoire l'enregistrement.

De son côté, le Parlement européen (PE) est plus avancé que la Commission en matière de réglementation. Afin d'identifier les 15 000 lobbyistes et 2 500 groupes de pression œuvrant à Bruxelles, le PE dispose depuis 10 ans d'un registre volontaire des lobbyistes et d'un code de conduite.

Pour aller plus loin, les députés européens ont adopté en mai 2008 un rapport proposant des mesures destinées à renforcer la transparence des lobbyistes et connaître la totalité de leurs sources de financement. Le PE espère ainsi l'adoption d'un registre public obligatoire, commun au PE, à la Commission et au Conseil, assorti d'un code de conduite.

Selon ce rapport, tous les acteurs cherchant à influencer sur les politiques et les prises de décisions (lobbyistes professionnels, ONG, groupements professionnels, avocats...) seraient concernés. Des sanctions pourraient être imposées aux lobbyistes qui ne respectent pas le code de conduite allant jusqu'à l'expulsion des contrevenants. Autre innovation, chaque député auteur d'un rapport pourra y joindre la liste des groupes d'intérêts consultés lors de la préparation du rapport. Cette « empreinte législative » pourrait d'ailleurs être reprise par la Commission lors de la présentation des propositions législatives. Enfin, des dispositions spécifiques en matière de transparence financière devraient être proposées. Les députés espèrent l'élaboration d'une proposition de règlement avant la fin de l'année.

Marc Le Fur, qui préside la délégation, devrait faire connaître ses propositions dans les semaines à venir. Une réglementation devrait être mise en place dès 2009. M. Accoyer a donc répondu positivement à notre demande de modernisation du règlement de l'Assemblée pour le faire correspondre aux nouvelles réalités de la vie législative.

LLT : Quels sont les principes sur lesquels repose la proposition de résolution ?

Notre concept se base sur trois principes : la transparence, l'éthique et le pluralisme. La transparence tout d'abord avec la mise en place d'un registre sur lequel doivent s'inscrire les représentants d'intérêt, pour pouvoir obtenir des laissez-passer nominatifs. Ce registre doit bien sûr être public et accessible aux citoyens. Il s'agirait d'une sorte de banque de données regroupant les informations relatives aux groupes de pressions. L'éthique ensuite avec le respect par les lobbyistes d'un code de bonne conduite. Nous avons, en marge de la résolution, proposé de doter les groupes d'intérêts d'un organisme d'autorégulation à l'image du bureau de la publicité. Ceci encore pour éviter les dérives du lobbying.

LLT : Comment faire pour assurer un lobbying équitable, c'est-à-dire qui permette la représentation de tous les intérêts, et pas seulement ceux des groupes disposant d'importants moyens financiers ?

C'est justement l'objet du troisième principe : assurer le pluralisme afin que tous aient la possibilité de se faire entendre. Cela doit passer par un accès non discriminatoire à l'Assemblée Nationale et par la transparence du financement des groupes de pression. Nous avons également proposé de réhabiliter le processus de pétition qui, s'il est bien encadré, pourrait assurer la représentation des intérêts de tous les citoyens. Enfin, nous réfléchissons actuellement à la possibilité que le financement de colloques et d'études soit pris en charge par les commissions permanentes de l'Assemblée.

LLT : L'enregistrement des lobbyistes est-elle l'unique solution pour mettre fin aux dérives du lobbying ?

Non, tout simplement parce que les parlementaires ne sont pas les seules cibles visées par les lobbyistes, bien que nous soyons les plus montrés du doigt. Les parlementaires n'occupent que 20% du temps de l'activité des lobbyistes, le reste étant consacré aux autres acteurs participant au processus d'élaboration des lois : conseillers des cabinets ministériels, hauts fonctionnaires, Conseil d'Etat, mais également médias. Notre groupe d'études travaille sur l'identification de ces différentes cibles, préalable nécessaire à l'harmonisation de la réglementation pour tous les acteurs.

LLT : Lorsque le lobbying conduit à de la corruption, les lobbyistes sont en tort, mais les parlementaires ont aussi leur part de responsabilité. Pourquoi la réglementation que vous proposez ne vise-t-elle que l'encadrement des pratiques des représentants d'intérêts et pas celles des parlementaires ?

Les parlementaires sont tenus au respect du règlement de l'Assemblée. Mais comme dans toute profession, certains sont moins honnêtes que d'autres. Pour pallier aux critiques, la fonction de parlementaire doit donc être la plus transparente possible. C'est dans cette optique que nous avons proposé la mise en place de l'« empreinte législative ». Une liste indicative recensant les groupes d'intérêts qui ont été consultés serait jointe à chaque rapport, ce qui permettrait d'éviter les pratiques que vous dénoncez.

Propos recueillis par M. Savy

A lire sur le sujet :

- **Députés sous influence**, Vincent Nouzille et Hélène Constanty, Fayard, octobre 2006.
- **Profession corrupteur**, Roger Lenglet, Jean-Claude Gawszewitch Éditeur, septembre 2007.

TI et la représentation des intérêts

La Commission européenne a lancé une consultation publique en vue de l'élaboration d'un code de conduite accompagnant la mise en place du registre public des représentants d'intérêts. Saluant cette initiative, TI a participé à la consultation.

A travers 10 recommandations rendues publiques en février 2008, TI a fait part de sa position sur le sujet :

1. Faiblesse du projet de code : le code de conduite devrait aller beaucoup plus loin pour garantir l'absence de corruption ;

2. Définition des « représentants d'intérêts » : TI salue le fait que les avocats soient considérés comme des représentants d'intérêts lorsque leurs activités ne concernent pas la défense de leurs clients. Un document d'orientation définissant clairement les cas et professions non concernés par le code de conduite devrait cependant être élaboré ;

3. Respect des lois et des règles de l'UE et des pays membres : les représentants d'intérêts, personnes physiques et morales, devraient respecter les lois applicables dans l'UE et agir en toute honnêteté, transparence et intégrité, ce qui inclut l'interdiction d'inciter les fonctionnaires européens à enfreindre les règles de confidentialité ;

4. Introduction de règles en matière de cadeaux, d'invitations et de dépenses de compensation ;

5. Mise en œuvre d'une véritable politique en matière de conflits d'intérêts : tous les conflits d'intérêts potentiels devraient être divulgués et la représentation d'intérêts concurrents ou conflictuels interdite ;

6. Les lobbyistes, s'ils ont affaire à des intermédiaires, devraient déclarer les clients de ces derniers ;

7. Obligations de transparence : les lobbyistes devraient publier sur leur site Internet les informations relatives à leurs clients et leurs sources de financement ainsi que les mesures ou codes de conduite adoptés par leurs clients pour encadrer les pratiques de lobbying ;

8. Encadrement du pantouflage : une période de latence de trois ans devrait être introduite avant que les anciens membres de la Commission Européenne puissent être employés par des cabinets de lobbying ;

9. Elaboration d'un document d'orientation : réalisé dans le cadre d'une consultation publique, ce document accompagnerait le code de conduite et expliquerait clairement aux représentants d'intérêts les risques auxquels ils s'exposent ;

10. Introduction de mesures de suivi et de sanction : un organe indépendant auquel serait rapportée toute suspicion d'infraction devrait être créé. Toute infraction au code serait sanctionnée par l'exclusion des lobbyistes en cause et des fonctionnaires européens impliqués.

Suite à cette consultation, le code de conduite a été modifié conformément à certaines recommandations de TI. Les activités et les entités concernées par la réglementation ont été mieux définies et des précisions en matière de suivi et de sanction ont été apportées. Toute personne, soupçonnant une violation du code et disposant de faits matériels, peut désormais porter plainte auprès de la Commission. Les contrevenants s'exposent à une suspension, voire à une exclusion définitive du registre en cas de non-respect grave et répété. Aucune règle n'a en revanche été instaurée en matière de conflit d'intérêts et de pantouflage.

La troisième directive anti-blanchiment en question

La III^{ème} directive anti-blanchiment – directive 2005/60/CE du 26 octobre 2005 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et financement du terrorisme – devrait être transposée sous peu dans le droit français. Le 4 août dernier, le gouvernement a en effet annoncé sa transposition avant février prochain par voie d'ordonnance. Cet instrument s'articule autour de trois obligations :

- Obligation de vigilance vis-à-vis de l'identité de ses clients, le fameux « Know your customer » prôné par le GAFI : le principe est étendu à d'autres secteurs que le secteur financier ;
- Une obligation de déclaration de soupçon : le champ d'application de cette obligation est également étendu à d'autres professions et à toute infraction punissable de plus d'un an de prison ;
- Une obligation de formation et de protection du personnel.

Alors que, comme le souligne TI France, cette directive constitue une avancée indéniable dans le cadre de la lutte anti-blanchiment, elle est considérée par certains comme trop complexe et à l'efficacité incertaine. La Lettre de Transparence a recueilli deux témoignages révélateurs du débat en cours. Guillaume Huchet, docteur en droit, anticipe les difficultés d'application de la directive et les conséquences pour les professionnels. Abordant la question sous un autre angle, André Jacquemet, à la tête d'une société spécialisée dans la gestion de la conformité, montre en quoi cet instrument constitue une avancée grâce à la responsabilisation des acteurs qu'il induit.

L'extension du champ d'application de la déclaration de soupçon prévue par la III^{ème} directive n'est pas forcément un gage d'efficacité

par Guillaume Huchet, docteur en droit

La III^{ème} directive aurait dû être transposée dans notre législation au plus tard le 15 décembre 2007 ; le retard pris laisse augurer d'un éventuel recours en manquement. L'objectif de la directive est de renforcer la prévention en s'assurant de la non-utilisation du système financier à des fins de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

Le Ministère de l'Economie et des Finances est actuellement en discussion avec l'ensemble des représentants des acteurs concernés par cette réglementation et plus spécifiquement ceux ayant l'obligation, dans certaines conditions, de procéder à une déclaration de soupçon auprès de TRACFIN*.

Auparavant limitée aux hypothèses du trafic de stupéfiants, de la fraude aux intérêts financiers de la Communauté européenne, de la corruption, de la criminalité organisée ou du financement du terrorisme, la déclaration de soupçon voit son champ d'application étendu. Les hypothèses de blanchiment d'argent ne sont plus limitées aux cas historiques cités mais incluent désormais toutes les infractions punies d'un an minimum de prison et susceptibles de générer un profit illicite.

Outre la difficile maîtrise d'une législation pénale sans cesse croissante, les professionnels visés par la directive devront s'interroger sur les raisons de chaque opération effectuée par leurs clients : existe-t-il une infraction originaire dont le produit nécessiterait une opération de blanchiment ? L'exécution d'un virement peut, par exemple, être le règlement d'une opération commerciale licite, le produit d'une fraude fiscale, les fruits d'une vente de produits à caractère pédophile, d'une escroquerie, d'une vente d'organes, d'un réseau de proxénétisme.... Comment chaque acteur pourra découvrir ces motifs sauf à se transformer en enquêteur ?

La question se pose de savoir comment une telle extension s'est produite. Un lobbying inefficace ? Un amalgame trompeur sur la manière de lutter contre le blanchiment et le financement du terrorisme ? Ou plus simplement, une difficulté à comprendre les enjeux opérationnels d'une lutte ?

Il est effectivement légitime de s'interroger sur la façon dont chacun des acteurs va gérer cette nouvelle législation. Comment d'un strict point de vue opérationnel, >>>

La III^{ème} directive anti-blanchiment : un enjeu majeur pour de nombreux secteurs d'activité

par André Jacquemet, président de BPA

Une mise à jour technique sans volonté politique ?

La III^{ème} directive a été adoptée afin de compléter et d'élargir le champ d'application de la lutte anti-blanchiment. Cette directive concerne le secteur financier ainsi que d'autres secteurs clés des services – avocats, notaires, comptables, agents immobiliers, casinos... – et concerne tous les fournisseurs de marchandises dont les transactions en espèces dépassent 15 000€.

Elle est le résultat concret des travaux du GAFI (Groupe d'Action Financière) qui a passé au crible tous les scénarios de blanchiment rapportés par les différentes cellules de renseignement financier (TRACFIN pour la France), sans pour autant couvrir certains montages reposant sur d'autres acteurs de l'économie mondiale (multinationales, équipementiers ou intermédiaires en liaison directe avec des investisseurs privés).

De nombreux pays membres semblent néanmoins peu enclins à adopter les recommandations imposées par la III^{ème} directive. En juillet dernier, le commissaire européen M. McCreevy a déploré l'absence de transposition au sein de 15 pays européens, dont la France. Ces pays sont menacés de sanction par la commission européenne.

En France, la question de la concurrence réglementaire entre les pays de l'Union a été explicitement posée au Sénat en mai 2008. Aujourd'hui, les modalités d'application des obligations nées des deux premières directives diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre. Dans ce contexte comment respecter les nouvelles obligations sans pénaliser les entreprises et affaiblir les marchés ?

La III^{ème} directive change la donne

Une des incidences majeures de cette nouvelle directive est l'obligation pour les sociétés assujetties de faire preuve de pragmatisme pour remplir leurs obligations. Nous assistons en effet – comme pour d'autres directives s'appliquant au secteur de la Finance – à un changement de perspective avec la montée en puissance de la culture anglo-saxonne (*Common Law*) qui élève l'usage au rang de norme.

Avec la III^{ème} directive, les acteurs concernés vont aussi devoir détecter les signes d'opérations pouvant résulter d'activités criminelles, infractions et délits de plus en plus nombreux et complexes. L'exécution de ces diligences >>>

ces derniers vont-ils pouvoir procéder à de telles déclarations et corrélativement avoir suffisamment d'éléments pour suspecter avec sérieux une opération de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ?

La structure actuelle des réseaux financiers rend en effet délicate la connaissance des motivations du donneur d'ordre ou du bénéficiaire effectif de l'opération.

L'existence d'une procédure de *Know Your Customer*, même sérieuse et exhaustive, ne permettra pas toujours la détermination de soupçon(s) et ce, quel que soit le caractère domestique, régional ou international de l'opération. Dès lors, cette extension risque de nuire à l'effectivité des procédures internes mises en place par les acteurs pour lutter contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Faute pour les pouvoirs publics de réellement saisir les enjeux opérationnels induits, ils risquent d'organiser une nouvelle forme d'impuissance des acteurs concernés.

Il est donc permis de s'interroger sur la réelle motivation des rédacteurs de la III^{ème} directive et de se demander si son objet n'a pas été de déplacer la responsabilité de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme sur les établissements de crédit, les sociétés financières, les professionnels du droit et du chiffre, les casinos, les agents immobiliers...

Il convient certes de ne pas anéantir les efforts entrepris dans le cadre de cette politique, mais il importe d'insister sur la nécessité de comprendre les attentes de ces professionnels et leurs préoccupations quotidiennes. Une lutte efficace passe nécessairement par une législation réaliste et pragmatique ; inclure dans le champ de la déclaration de soupçon la quasi-totalité des infractions pénales risque singulièrement de nuire à l'effectivité de celle-ci.

* TRACFIN : cellule de renseignement financier placée sous l'autorité du Ministre de l'économie, chargée de recueillir toutes les informations concernant les circuits financiers clandestins et de les transmettre, le cas échéant, à l'autorité judiciaire.

entraînera la professionnalisation des cursus et la certification des connaissances acquises par chaque collaborateur. De plus, à tout moment l'opérateur et ses collaborateurs devront être en mesure de répondre de leurs actes et prouver qu'ils ont agi en toute connaissance de cause (« vous n'étiez pas sans savoir que... »).

La III^{ème} directive s'inscrit enfin dans une démarche générale de maîtrise des risques selon des standards qui s'internationalisent. Elle incite les opérateurs à évaluer leurs risques en fonction de leur activité économique et de leur organisation propre, mais surtout à adapter leurs diligences en fonction du risque perçu à chaque instant. Elle les contraint ainsi à agir de façon proactive et « éthiquement professionnelle ».

Résultats attendus

Malgré de nombreuses limitations et certains points restant à clarifier, l'engagement des opérateurs est réel. En 2007, plus de 12 000 déclarations de soupçon ont été envoyées à TRACFIN et 410 dossiers transmis à la justice. Les experts estiment que ce dispositif international reposant sur les recommandations du GAFI, bien que perfectible, a permis d'augmenter de 30% le coût du blanchiment pour certains montages ! L'effort est à poursuivre.

Le changement de perspective va également conduire les opérateurs à reconnaître et à assumer leur responsabilité légale, économique et sociétale pour qu'ils définissent, en âme et conscience, des limites opérationnelles raisonnables ainsi que leurs propres standards pour d'une part se conformer à leurs obligations et d'autre part protéger l'intérêt public, tout en préservant leurs impératifs économiques.

Les rapports entre opérateurs vont de nouveau mettre en avant la notion d'*Honorabilité* qui a longtemps prévalu et qui aujourd'hui devra être accompagnée d'éléments tangibles et mesurables. Les principes de Bonne Gouvernance, d'éthique et de Responsabilité Sociétale permettront alors aux opérateurs de transformer les changements induits en opportunités de marché et d'amélioration organique.

Le G8 doublement évalué

A l'occasion du sommet du G8 à Hokkaido en juillet, Transparency International a rendu public son 2^{ème} rapport d'évaluation sur l'action du G8 en matière de lutte contre la corruption. Le rapport relève d'importants retards dans les quatre domaines où des engagements anti-corruption ont été pris :

- La convention de l'OCDE n'est pas appliquée au Canada, au Japon et au Royaume-Uni (cf. LLT 37) ;
- La convention des Nations Unies contre la corruption n'a toujours pas été ratifiée par l'Allemagne, l'Italie et le Japon, et la mise en place d'un mécanisme de suivi efficace n'est toujours pas assurée ;
- En matière de transparence des industries extractives, des progrès ont été réalisés dans le cadre de l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), mais l'application est très lente et tous les acteurs du secteur - pays et compagnies -, n'en sont pas membres ;
- L'encadrement des paradis fiscaux est insuffisant pour empêcher leur utilisation comme refuge de l'argent issu des produits du crime et de la corruption.

En marge de ce rapport, TI a adressé aux ministres des Finances du G8 des recommandations détaillées en matière de transparence financière. Ce travail auquel TI France a largement contribué, propose des moyens pour s'assurer que le système financier international ne serve pas les activités liées à la corruption : lutte contre l'évasion fiscale, accès aux évaluations des organisations internationales (FMI, GAFI) sur la conformité des mesures anti-blanchiment, transparence des marchés financiers, divulgation par les entreprises de leurs activités dans des centres offshore, lutte anti-fraude...

De son côté, le G8 a, à l'occasion de ce sommet, publié son premier rapport d'autoévaluation sur son action anti-corruption. Ce premier rapport consiste en une compilation des engagements et actions menées pays par pays. Cette initiative répond à l'une des revendications de longue date de TI, inscrite d'ailleurs dans son 2^{ème} rapport d'évaluation du G8. Sans nier le progrès que ce rapport représente, TI recommande néanmoins d'aller plus loin. Dans l'état actuel, le rapport n'émet en effet aucune critique ni mise en perspective vis-à-vis des retards de certains pays dans la concrétisation de leurs engagements. Pour TI, il est essentiel que, dans le prochain rapport d'autoévaluation du G8, chaque pays indique clairement ce qui a été effectivement accompli et ce qu'il reste à faire.

France

• **Souçons de corruption à la DCNS**

L'enquête pour espionnage et corruption visant la Direction des chantiers navals (DCN, aujourd'hui DCNS) a conduit à la mise en examen d'un ancien dirigeant de la DCN et d'un ancien membre de la Direction de la surveillance du territoire. Le premier est soupçonné d'avoir commandité la société d'intelligence économique fondée par le second pour effectuer des enquêtes sur des dossiers judiciaires sensibles, dont l'affaire des frégates de Taïwan.

• **Des magistrats soupçonnés de corruption**

Une information judiciaire pour corruption et escroquerie a été ouverte par le parquet général de la cour d'appel de Lyon à l'encontre de magistrats d'Annecy. Cette décision est l'aboutissement d'une plainte déposée à la fin des années 90 au tribunal d'Annecy par un entrepreneur de Haute-Savoie affirmant avoir été victime de magistrats malhonnêtes, plainte jusque là restée sans effet. Dans une autre affaire, la chancellerie a demandé la suspension d'un substitut du procureur de Montpellier. Actuellement en détention provisoire, il a reconnu avoir violé le secret de l'instruction, au profit d'un dentiste montpelliérain soupçonné d'escroquerie aux dépens de la Sécurité sociale, moyennant plus de 15 000€ de pots-de-vin.

• **Engagements anti-corruption de la France**

Trois décrets publiés au JO du 6 juillet 2008 ont officialisé la signature par la France en 1999 des conventions civile et pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et du protocole additionnel à la convention pénale en 2003.

• **Dépénalisation du droit des affaires prévue en 2009**

Un projet de loi sur la dépénalisation du droit des affaires devrait être présenté au Parlement début 2009. C'est en ce que Luc Chatel, secrétaire d'Etat à la Consommation, a annoncé en septembre. Ce texte intégrerait également la mise en place d'une action de groupe.

International

• **Coup dur porté à la convention OCDE**

La Chambre des Lords a validé fin juillet la décision du Serious Fraud Office (SFO) de clôturer, pour des raisons de sécurité nationale, son enquête pour corruption concernant un contrat d'armement conclu entre BAE Systems et l'Arabie Saoudite. Cette décision jette un sérieux doute sur la volonté de la Grande-Bretagne de respecter ses engagements pris au titre de la convention de l'OCDE contre la corruption d'agents publics étrangers. L'OCDE a d'ailleurs fortement critiqué les insuffisances de la lutte anti-corruption de la Grande-Bretagne. Les enquêtes sur ce même contrat d'armement suivent leur cours aux Etats-Unis et en Suisse.

• **La lutte anti-corruption régresse en Bulgarie et Roumanie**

A l'occasion de la publication de son rapport le 23 juillet, la Commission européenne (CE) a gelé le versement à la **Bulgarie** de 500M€ de fonds de préadhésion réagissant ainsi à l'absence de progrès dans la lutte contre la corruption et le crime organisé. Si aucun effort n'est effectué, Bruxelles menace d'amplifier les sanctions financières et geler certaines aides structurelles (11 MM€ attendus entre 2007 et 2011). En réaction, le Premier ministre bulgare a annoncé un plan d'action visant à améliorer le fonctionnement des ministères de la Justice et de l'Intérieur. En **Roumanie**, le rapport de la CE a reconnu des « efforts authentiques » malgré des résultats largement insuffisants, en termes de poursuites judiciaires notamment. Pour preuve, le Parlement roumain a rejeté mi-août, sans donner de véritable explication, l'ouverture d'une enquête contre l'ex-premier ministre, Adrian Nastase, et son ministre des transports, Miron Mitrea, accusés de corruption.

• **Berlusconi s'assure l'impunité**

A peine élu, Silvio Berlusconi s'est attelé à renforcer l'arsenal législatif lui permettant de s'assurer une immunité pénale alors qu'il est impliqué dans différents dossiers de corruption. Le président du Conseil italien a d'abord présenté début juin un projet de loi excluant les délits corruption et de concussion politique du champ d'application de la loi sur les écoutes téléphoniques. Il a ensuite fait voter par les députés le 10 juillet un projet de loi sur l'immunité pénale des quatre plus hautes fonctions de l'Etat : les présidents de la République, du Sénat, de la Chambre des députés et du Conseil. Enfin, un décret-loi a supprimé le 25 août le Bureau du Haut Commissaire contre la corruption créé en 2004.

• **Le Liechtenstein fait part de sa bonne volonté**

Le Prince Alois a déclaré le 16 août vouloir coopérer avec l'Union Européenne pour lutter contre l'évasion fiscale, sans pour autant remettre en cause le secret bancaire. L'une des mesures évoquées serait la communication par les banques des informations sur les comptes détenus par des étrangers et non déclarés au fisc de leur pays d'origine, « à condition que les clients ne soient pas trop lourdement sanctionnés ». Autre bémol, les clients pourraient être prévenus à l'avance.

• **Progrès en matière de transparence des industries**

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le 11 septembre la résolution « Renforcement de la transparence dans les industries », présentée par l'Azerbaïdjan et largement soutenue par la coalition Publiez Ce Que Vous Payez. Evoquant à plusieurs reprises l'Initiative de transparence des industries extractives (ITIE), la résolution constitue une nouvelle victoire pour le travail de plaidoyer mené par la coalition. Toujours concernant l'ITIE, le Burkina Faso a annoncé en juin son adhésion à l'initiative. Le pays s'engage à mettre en œuvre dans les 2 ans un ensemble de mesures devant assurer la transparence dans l'exploitation de ses ressources minières. A l'issue de cette période et s'il respecte les indicateurs ITIE, il pourrait être « certifié conforme ».

• **La transparence de l'aide au développement piétine**

Le 3^{ème} forum d'Accra sur l'efficacité de l'aide au développement, organisé début septembre, s'est achevé par une déception pour TI. Aucun véritable engagement anti-corruption n'a été adopté dans le communiqué final faisant peser le doute sur l'efficacité de la lutte contre la pauvreté. Chaque année, la corruption en Afrique est à l'origine de la perte de 102MM€ alors que le montant de l'aide au développement n'a atteint en 2007 que 72MM€.

• **Démission du Premier ministre japonais**

Moins d'un an après son arrivée au pouvoir en septembre 2007, le Premier ministre japonais Yasuo Fukuda a annoncé sa démission. Cette décision est largement due aux remous causés par son implication dans différents scandales de disparition de dossiers de retraite, de corruption et de fraude fiscale au sein de son administration.

• **Outil de lutte contre la corruption pour entreprises**

La Banque Mondiale, en collaboration avec Grant Thornton International et d'autres organisations, ont édité un guide pratique sur la lutte contre la corruption dans les relations d'affaires. Ce guide donnant conseils et techniques pour lutter contre la corruption en entreprise est également disponible sur le web (www.fightingcorruption.org).

Décisions judiciaires

France

- **Septembre 2008** : La Cour de cassation a rejeté la demande de pourvoi du maire de Bussy-Saint-Georges, Hugues Rondeau. Il avait été condamné en décembre dernier à un mois de prison avec sursis et 5 000€ d'amende pour favoritisme dans trois dossiers de marchés publics datant de 1999. Sa condamnation est définitive et entraîne automatiquement son inéligibilité.

Décisions judiciaires

- **Septembre 2008** : La Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé par Pierre Pasqua, condamné en novembre 2007 à 2 ans de prison dont 1 ferme pour recel d'abus de biens sociaux. Cette décision rend définitive sa condamnation pour son implication dans l'affaire des 770 000€ de pots-de-vin extorqués à Alstom en 1994.

- **Septembre 2008** : La justice fédérale américaine a condamné Christian Sapsizian, ancien vice-président adjoint d'Alcatel CIT chargé de l'Amérique latine, à 30 mois de prison et à 262 000\$ d'amende pour corruption. Il a reconnu avoir versé 2,5M\$ à un dirigeant de la compagnie des télécoms publique du Costa Rica pour obtenir un contrat.

- **août 2008** : Un non-lieu général a été requis par le parquet de Paris dans l'affaire des frégates de Taiwan. Malgré d'importants soupçons pesant sur le versement de rétrocommissions, l'instruction a été bloquée par l'invocation du secret défense par trois ministres de l'Economie de gauche comme de droite. Mais si le dossier est clôturé en France, il ne l'est pas à Taiwan qui réclame à la France le remboursement des commissions. Le contrat d'armement interdisait en effet tout versement de commission et prévoyait la possibilité de réclamer leur remboursement. Avec les pénalités de retard, le montant atteindrait 680M€.

- **Juillet 2008** : Dans l'affaire du marché truqué du tramway de Nice, le Tribunal correctionnel de Nice a condamné Michel Josserand, ancien PDG de Thales Engineering Consulting (THEC), à 18 mois de prison dont 12 avec sursis, et Dominique Monleau, ancien conseiller municipal aux transports, à 4 ans de prison dont 2 fermes. THEC, jugé coupable d'avoir été l'ordonnateur de la corruption, s'est vu imposer une amende de 600 000€ et deux ans d'interdiction d'accès aux marchés publics. Une autre filiale de Thales, Armaris, codétenue avec la Direction des constructions navales (DCN), a en revanche été blanchie par la justice indienne des accusations de corruption portant sur un contrat d'armement de 2,4 MM€ signé en 2005.

- **Juin 2008** : La Cour d'appel de Paris a confirmé la condamnation de Gérard Athias et André Le Saux, anciens dirigeants de l'Association française d'épargne et de retraite (Afer), à 2 ans de prison avec sursis et à 200 000€ d'amende pour détournement de fonds via un accord avec Abeille Vie. La condamnation de l'ancien dirigeant de celle-ci, Marc Gar-

nier, à 40 000€ d'amende pour complicité a été également confirmée.

International :

Septembre 2008 : Soupçonné d'avoir perçu des pots-de-vin de la part d'une filiale de Thales (68 000€ par an) lorsqu'il était vice-président du pays de 1999 à 2005, Jacob Zuma a bénéficié d'un non lieu. La décision, motivée par des questions de procédure, lui laisse désormais les mains libres pour se lancer dans la campagne présidentielle de 2009. Le ministère public sud-africain a cependant décidé de faire appel sans pour l'instant dire s'il a l'intention de l'inculper sur la base d'une autre procédure.

- **août 2008** : Le procureur général de Genève a ordonné le classement sans suite de la procédure pénale ouverte en 1997 à l'encontre du mari de Benazir Bhutto, Asif Ali Zardari et d'un avocat, soupçonnés de blanchiment aggravé. Les soupçons entourant l'attribution de contrats d'inspection pour lesquels 12M\$ de commissions avaient été versés n'ont pu être confirmés par l'instruction. L'Etat de Genève s'est cependant vu verser une somme de 2,41M€ sur les 13,53M€ de fonds bloqués depuis 1997. Asif Ali Zardari a été élu président du Pakistan le 6 septembre dernier.

- **Juillet 2008** : L'ancien PDG de Samsung, Lee Kun-Hee, a été condamné à trois ans de prison avec sursis et à une amende de 109M\$ pour évasion fiscale. M. Kun-Hee a fait appel. Rappelons qu'en Corée du Sud, les peines prononcées à l'encontre des dirigeants corrompus sont, au nom de l'intérêt économique national, rarement exécutées.

- **Juillet 2008** : Le tribunal de grande instance de Munich a condamné Reinhard Siekaczek, ancien dirigeant de Siemens, à 2 ans de prison avec sursis et à une amende de 108 000€ pour abus de confiance. Il s'agit de la première condamnation prononcée dans le cadre du scandale Siemens. Parallèlement, le groupe a annoncé qu'il allait demander des dommages-intérêts à 11 de ses anciens dirigeants estimant qu'ils ont « manqué à leurs obligations de contrôle et de gestion entre 2003 et 2006 ». Par ailleurs, l'opérateur téléphonique grec OTE a lancé en Allemagne une action en justice contre Siemens, accusé d'avoir corrompu ses employés. Une information judiciaire contre X pour corruption et blanchiment d'argent a également été ouverte en Grèce portant sur le versement de pots-de-vin par l'entreprise à des hommes politiques grecs.

Agenda

• **13 au 16 octobre** : « Institutions, culture, corruption en Afrique », conférence internationale organisée par la Commission Economique pour l'Afrique, Addis-Abeba

• **26 au 30 octobre** : Assemblée générale annuelle de TI à Athènes en Grèce

• **30 octobre au 2 novembre** : 13^{ème} conférence internationale anticorruption (IACC) à Athènes, Grèce

• **12 et 13 novembre** : 10^{ème} Sommet international sur le crime transnational organisé sur le thème « Transparence et gouvernance mondiale », Paris

• **26 novembre** : Colloque annuel de TI France « Agir contre la corruption – Comportements et moyens d'action des victimes », Paris

« La Lettre de Transparence » n° 39 paraîtra en décembre 2008

A lire

• « **Comment truquer un match de foot ?** », Declan Hill, "Editions Florent Massot, 2008

• « **L'intégrité dans les marchés publics - Les bonnes pratiques de A à Z** », Editions OCDE, Août 2008

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

www.transparence-france.org

Directeur de la publication : Daniel Lebègue
Imprimerie LFT
7-9 avenue Faidherbe, 93 100 Montreuil

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

Nom et prénom :

Adresse :

Tél. :

E-mail :

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

Signature :