UNIONCAMERE

CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA

PROPOSITION D'UN MODÈLE DE GOUVERNANCE POUR LA MISE EN VALEUR DES BIENS ET DES ENTREPRISES CONFISQUÉS À LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

Communication finale

Project "SOS LÉGALITÉ"
ENTREPRISES ET BIENS CONFISQUÉS À LA MAFIA : LE DÉVELOPPEMENT SOCIO-ÉCONOMIQUE COMME OUTILS DE PRÉVENTION DU CRIME ET DE PROMOTION DE LA LÉGALITÉ

With the financial support of the Prevention of and Fight against Crime Programme
HOME/2011/ISEC/AG/400000253030-CE-0519717/00-28
(European Commission - Directorate-General Home Affairs)

Le présent rapport a été établi dans le cadre du projet de l'Ue « Sos Legality – Entreprises et biens confisqués à la mafia : le développement social et économique comme outils de prévention du crime et de promotion de la légalité » (Grant Agreement N° HOME/2011/ISEC/AG/4000002530), financé par la Commission européenne – DG Affaires générales et mis en œuvre par Unioncamere en partenariat avec Universitas Mercatorum et les chambres de Commerce de Caserte, Reggio d'Émilie et Syracuse.

Le projet a été coordonné par **Andrea Sammarco** et **Giuseppe Del Medico** d'Unioncamere - (Sujet coordinateur), avec une équipe composée de **Giuseppina Pedicini** di Universitas Mercatorum (Co-bénéficiaire), par des professeurs et des chercheurs d'Universitas Mercatorum, **Grazia Tripoli** d'Unioncamere et le soutien de Libera. Associazioni Nomi e Numeri contro le Mafie (Associations noms et numéros contre les mafias).

On remercie :

Davide Pati *(en charge du secteur des biens confisqués* de l'association Libera) pour ses précieux conseils, le matériel de documentation et les synergies avec les expériences de l'Association

Angelo Sgroi *(consultant d'entreprise)* pour le travail rigoureux de préparation des instruments, pour le travail ayant été réalisé au cours des check-up d'entreprise et pour sa contribution à l'équipe de la Filière du Béton

Annalisa Messina *(avocat expert dans le domaine des entreprises confisquées)* pour le cadre soigneux fourni en ce qui concerne les aspects juridiques du problème des entreprises confisquées, pour le travail réalisé au cours des check-up d'entreprise et pour sa contribution à l'équipe de la Filière du Béton

Maria Cristina Cimaglia *(juriste experte de droit du travail),* **Maria Luisa Barrera** *(consultant d'entreprise),* **Giovanni Serra** *(consultant d'entreprise),* **Francesco Capone** *(consultant d'entreprise),* pour leur collaboration au cours des check up

Antonietta Manzo *(Agence nationale des biens saisis et confisqués)* pour sa collaboration et les comparaisons sur les résultats des check up et sur la méthodologie

Elio Collovà, **Luigi Miserendino**, **Giuseppe Sanfilippo**, **Riccardo Polizzi** *(administrateurs judiciaires des entreprises de la Filière Béton)* pour leur disponibilité, leur engagement et les données ayant été fournies au cours des inspections auprès des entreprises.

Daniela Bellomo *(fonctionnaire de la chambre de commerce de Caserta),* **Carla Menozzi** *(fonctionnaire de la chambre de commerce de Reggio d'Émilie),* **Gabriella Casula** *(fonctionnaire de la chambre de commerce de Syracuse)* pour leur engagement, leur collaboration et le professionnalisme dont elles ont fait preuve au cours des activités liées aux territoires.

Auteurs

Chapitre 1 : **Giuseppina Pedicini** ; Chapitres 2 et 5 : **Angelo Sgroi** ; Chapitres 3-4-6 **Angelo Sgroi** ; **Annalisa Messina** ; Chap. 7 : **Annalisa Messina**

SOMMAIRE

Avant-propos 5

1. Projet, objectifs du document et méthodologie ayant été adoptée 7

1.1 Justifications stratégiques du projet "SOS" Légalité 7

1.2 Les objectifs du document 8

1.3 La méthodologie adoptée, les activités réalisées, les résultats et les aspects critiques 9

2. La gestion des biens confisqués : description du problème 15

2.1 Les investissements des organisations criminelles 15

2.1.1 Les investissements des organisations criminelles en Europe 15

2.1.2 Les investissements des organisations criminelles en Italie 19

2.2 Le phénomène de la saisie et la confiscation des biens en Europe 24

3. Les modalités actuelles de gestion des entreprises et des biens confisqués en Italie 27

3.1 Le contexte législatif 27

3.2 Les sujets concernés 28

3.3 Biens soumis à confiscation et étapes de la procédure 31

3.4 Les dimensions du phénomène 34

3.5 Les caractéristiques du modèle italien 40

3.6 La confiscation des biens dans la pratique et la réutilisation dans des buts sociaux 43

3.7 La gestion des entreprises saisies et confisquées 49

4. Proposition de modification du modèle de gouvernance des entreprises et des biens confisqués 61

4.1 Un modèle expérimental de la gouvernance 61

4.2 Le modèle de gouvernance territorial 63

4.2.1 Introduction aux laboratoires territoriaux 65

4.2.2 La constitution et la composition des laboratoires territoriaux 65

4.2.3 Les tâches et les activités des laboratoires territoriaux 66

4.2.4 Le fonctionnement des laboratoires territoriaux 67

4.2.5 La publicité 69

4.2.6 Le suivi et la vérification des résultats 69

4.3 Le modèle de gouvernance entrepreneurial 71

4.3.1 Le processus de turnaround 73

4.3.2 Les fusions entre entreprises 75

4.3.3 La participation de personnalités managériales 76

5. Le suivi dans le modèle de gouvernance 79

6. Recommandations et réflexions 83

7. Conclusions 89

Bibliographie 93

Annexe Technique 95

AVANT-PROPOS

Les biens et des entreprises confisquées au crime organisé représentent un patrimoine important qui doit être rendu à la collectivité. La restitution signifie protéger les emplois, permettre aux territoires et à la citoyenneté de reprendre possession de ce qui lui a été soustrait ; cela signifie également donner un exemple concret du fait que la légalité est possible et représente un élément de développement de l'économie. Cela signifie de plus appliquer le principe de la liberté d'action sur le marché, tel qu'il est garanti par la Constitution italienne ; l'entreprise contrôlée par la criminalité agit en altérant les règles du marché, notamment par le biais de la corruption et d'autres mécanismes d'intimidation ou de coercition.

C'est un objectif, qu'il est compliqué de réaliser. L'entreprise arrive, au moment de la confiscation, dénuée de valeur sur le marché. Le fait de devoir ramener l'entreprise dans la légalité, de même que la durée de la période de la saisie ne représentent que certains des motifs qui font en sorte que les systèmes de production et les autres ressources entrepreneuriales perdent de leur caractère opérationnel, à quoi s'ajoutent la difficulté d'accéder au crédit, la méfiance de la part du territoire, la nécessité d'une profonde réorganisation des structures internes de l'entreprise afin de la rendre réellement en mesure d'agir sur le marché.

Il s'agit donc d'un objectif complexe, qui exige un apport coordonné de la part de plusieurs sujets, liés aux institutions et au monde des associations, dont chacun doit mettre en jeu ses propres compétences institutionnelles. La coordination de ces sujets exige également une idée, un projet et des instruments qui se basent sur une bonne connaissance des dynamiques des entreprises et de l'entreprenariat, revisitées, cependant, sur la base des difficultés qui se posent lorsqu'il s'agit de remettre l'entreprise confisquée sur le marché

C'est en poursuivant cet objectif qu'a été proposé à la Commission européenne le projet SOS Légalité. Un projet qui s'appuie sur le rôle et la fonction des chambres de commerce en tant que sujets qui soutiennent les entreprises au cours du développement ; un projet qui a permis d'expérimenter de manière pratique un modèle de gouvernance par le biais duquel on peut impliquer les sujets

institutionnels, nationaux et territoriaux, ainsi que ceux du partenariat social, tout cela allant de pair avec la détermination d'instruments concrets, permettant d'analyser l'état de santé effectif de l'entreprise pour pouvoir ensuite proposer des actions visant à en soutenir le développement.

Un modèle de justice sociale et de développement économique que, en tant que système de chambres de commerce, nous sommes prêts à soutenir et à reproduire.

Ivanohe Lo Bello
Président Unioncamere

1. PROJET, OBJECTIFS DU DOCUMENT ET MÉTHODOLOGIE AYANT ÉTÉ ADOPTÉE

1.1 Justifications stratégiques du projet "SOS" Légalité

Le projet *« Sos Légalité - Entreprises et biens confisqués à la mafia : le développement socio-économique comme moyen de prévention de la criminalité et de promotion de la légalité »* a été promu par Unioncamere et Universitas Mercatorum et a été mis en œuvre en coopération avec l'Association Libera, les chambres de commerce de Reggio d'Émilie, Caserte et Syracuse. L'initiative, financée par la Commission européenne (DG Affaires intérieures) dans le cadre du *Programme pour la prévention et la lutte contre la criminalité,* a été sélectionnée par l'Ue en qualité d'action-pilote ayant pour but d'approfondir et de partager, au niveau européen, l'expérience italienne de gestion des entreprises et des biens confisqués à la criminalité organisée, et a été réalisée au cours de la période 2012-2015.

Le projet s'est appuyé, dès sa phase de proposition, sur la prise de conscience que la prévention stratégique du crime mafieux doit se prévaloir du renforcement des outils et des méthodes qui protègent l'économie territoriale, le droit à la liberté d'entreprise, l'emploi et la participation de la population qui a été victime de la mafia ou qui risque d'être impliquée dans des activités de nature criminelle. Dans ce contexte, en plus des outils législatifs appropriés, s'impose une action efficace d'attribution et d'administration des entreprises et des biens confisqués. Cette action exige : (i) **des modèles de gouvernance territoriale avec un partenariat public-privé** (autorités judiciaires, administrations préposées, organismes locaux, monde de l'entreprise, associations de la société civile) en mesure d'orienter et de gouverner le processus d'utilisation des biens confisqués, le développement et la durabilité des entreprises confisquées, (ii) **des modèles et des outils ayant pour but la gestion et la consolidation des entreprises confisquées** ou qui sont nées de l'attribution des biens confisqués ; (iii) **des systèmes d'information efficaces liés aux entreprises confisquées** (données qualitatives et quantitatives). Il est bien connu que, dans ce domaine, l'Italie représente, dans le contexte européen mondial, un modèle d'action, à la suite de l'introduction dans sa législation de mesures (telles que la loi du 7 mars

1996, n° 109) visant à soustraire définitivement des biens et des entreprises à la criminalité organisée, en évitant que ceux-ci ne puissent retomber sous le contrôle des organisations criminelles. Dans certains régions italiennes, sous l'impulsion du système italien des Chambres de commerce et grâce aux efforts de l'Association « Libera », ont été réalisées des expérimentations significatives liées à des modèles d'intervention et de gestion qui ont représenté un point de départ indispensable des projets et que l'on a estimé pouvoir, grâce au projet SOS Légalité, appliquer de manière systématique et mettre ultérieurement en application, de même que capitaliser au niveau européen.

L'approche ayant été adoptée par le projet part du principe que ce n'est qu'en vertu d'un ensemble intégré d'actions menées à bien aux côtés des entreprises confisquées, gérées par un réseau interinstitutionnel d'acteurs, que l'on pourra garantir une « renaissance » durable des entreprises confisquées. Et seules les entreprises qui répondent aux exigences et possèdent les conditions permettant de subsister sur le marché concerné, les compétences entrepreneuriales, une vision et un projet d'entreprise peuvent être véritablement « récupérées », et on peut raisonnablement penser qu'elles possèdent des chances de se développer sur un marché concurrentiel.

Cette approche reflète l'engagement du système des chambres de commerce italiennes en vue de soutenir le développement socio-économique des territoires et se greffe sur les services bien rodés du réseau des chambres de commerce qui sont dédiés à l'entreprenariat, à la culture de l'entreprise, de même qu'aux start-up, et renforce l'engagement et les actions menées par les chambres pour protéger la légalité économique sous ses différentes formes (protection de la concurrence sur le marché, lutte contre la corruption, contre l'usure et le racket, transparence administrative).

1.2 Les objectifs du document

Ce rapport poursuit un double objectif :

- ➔ systématiser les résultats du projet à partir des activités ayant été réalisées et du modèle de gestion d'entreprise et territoriale qui a été expérimenté ;
- ➔ décrire et proposer le modèle de gestion, ayant une « matrice chambres de commerce », avec ses traits distinctifs, ses composants, ses acteurs et ses mécanismes de fonctionnement, en plus d'implémentations ultérieures, développements et extensions vers d'autres territoires.

Comme on pourra le voir dans les chapitres qui suivent, le modèle de gestion testé et expérimenté, exige, pour pouvoir être pleinement mis en application, la présence des éléments suivants ;

- une coopération renforcée, c'est-à-dire promue, menée est accompagnée par une action proactive exercée au niveau national et non seulement au niveau territorial/local, éventuellement par les soins d'une seule « Salle de contrôle » ;
- un partenariat qualifié entre les sujets qui sont intéressés par la gestion des entreprises confisquées ;
- la définition d'un plan d'action calibré par rapport au contexte de référence, ainsi que par rapport aux caractéristiques des entreprises ;
- la transparence, avec accessibilité aux données et aux informations ainsi que suivi civique des projets ;
- un suivi constant portant sur les indicateurs du risque d'infiltration.

Afin de garantir une diffusion optimale des résultats et des actions à réaliser, le document regroupe, dans un appendice, les principaux outils de travail ayant été spécialement conçus par le groupe de travail, qui peuvent être réutilisés et mis en œuvre pour des interventions ultérieures.

1.3 La méthodologie adoptée, les activités réalisées, les résultats et les aspects critiques

L'objectif stratégique du projet *Sos légalité – Entreprises et biens confisqués à la mafia : le développement social et économique comme moyen de prévention du crime et de promotion de la légalité* a été de mettre en valeur, dans le contexte des différents territoires, des biens et des entreprises ayant été confisqués à la criminalité organisée en vue de combattre et d'éviter l'infiltration et l'enracinement de la délinquance.

En particulier, le projet *Sos légalité* a prévu dans les zones de trois territoires pilotes identifiés pour l'expérimentation (Reggio Émilie, Caserte et Syracuse) des activités de sensibilisation et de coopération institutionnelle, de formation-coaching pour les entreprises confisquées et les aspirants entrepreneurs, en poursuivant un double objectif :

(1) **soutenir le développement d'un groupe sélectionné d'entreprises confisquées** ou qui gèrent un bien destiné ;

(2) **engendrer des modèles d'intervention** qui puissent être développés ultérieurement dans les territoires déjà impliqués et dans d'autres contextes territoriaux.

Les objectifs opérationnels ont été :

1. Définir et renforcer, avec toutes les parties prenantes, des modèles et des outils de gestion territoriale basés sur un partenariat public-privé pour le suivi, l'attribution, l'administration et la mise en valeur de biens et d'entreprises confisqués à la criminalité organisée.
2. Développer et tester la gestion des outils pour la gestion, la consolidation et la durabilité des entreprises ayant été confisquées.
3. Vérifier et partager avec les autres États membres les modèles et les expériences pilotes en vue d'une exploitation profitable de ceux-ci au niveau européen.

Le projet a été organisé autour de trois composantes :

→Composante 1 « Modèles et outils de gestion territoriale »

Pour chacun des trois territoires pilotes (Reggio d' Émilie, Caserte et Syracuse) :

- 1.1. Mise en place d'un « Laboratoire territorial » (composé d'un groupe restreint de parties prenantes institutionnelles en vue de la définition de lignes directrices et de protocoles opérationnels)
- 1.2. Conception et mise en œuvre d'un système d'information sur les entreprises confisquées à la mafia
- 1.3 Réalisation d'*ateliers de sensibilisation* pour la société civile sur le problème des biens confisqués à la mafia.

→Composante 2 « Modèles et outils de gestion entrepreneuriale pour les entreprises confisquées »

- 2.1. Groupe de travail au niveau national en vue de l'élaboration du modèle et des outils de gestion et de consolidation des entreprises
- 2.2. Expérimentation du modèle et des outils dans des entreprises ayant été sélectionnées dans chacun des trois territoires (avec la participation d'associés / gestionnaires / membres du personnel)
- 2.3. Parcours de formation pour aspirants entrepreneurs et pour jeunes chômeurs.

→ Composante 3 « Capitalisation et transférabilité au niveau de l'Ue »

- 3.1.Transnational Pilot Panel pour l'évaluation de modèles et d'outils élaborés par le projet et pour la validation de leurs possibilités de transfert (standards et lignes directrices au niveau européen)

- 3.2. Transnational Workshop pour le partage d'expériences et la capitalisation des outputs du projet
- 3.3. Conférence finale en vue de la présentation et de la discussion des résultats finaux.

La méthodologie utilisée par le projet SOS Legalità est basée sur une approche du type *bottom-up* (ascendante), puisqu'on est convaincu que les outils et documents méthodologiques ne représentent qu'un simple exercice de style s'ils ne sont pas accompagnés par une action rigoureuse de vérification sur le terrain de leur utilité et efficacité qui implique, dès la phase de la conception du projet, les destinataires et les acteurs locaux.

Pour cette raison, au cours de la définition générale du plan exécutif du projet, on a considéré comme étant fondamentale la phase d'expérimentation et de check-up entrepreneurial, avec sélection d'un échantillon qualifié d'entreprises confisquées auprès desquelles on peut tester les différents instruments ayant été conçus.

En particulier, l'expérimentation dans les entreprises confisquées s'est basée, parmi les différentes outils ayant été conçus, sur :

- 22 check-up auprès d'un nombre équivalent d'entreprises confisquées à la criminalité organisés à différents stades de leur existence, ayant pour but de déterminer les caractéristiques productives, financières et économiques des entreprises en vue de la rédaction de plans d'action et de faisabilité ou de plans de développement ;
- 3 laboratoires territoriaux dans trois régions italiennes, en vue de définir des protocoles et des lignes d'actions avec les parties prenantes ;
- Un parcours d'accompagnement en vue de la création d'une filière du béton en Sicile.

Dans la figure ci-dessous est fournie, par secteurs de production, la répartition des entreprises qui participent à l'expérimentation :

Parmi les différents outils ayant été mis au point et utilisés dans les 22 entreprises, réparties sur le territoire italien (3 dans la zone du Centre-Nord ; 6 dans le Centre-Sud et 13 dans le Sud), il faut tout particulièrement mentionner les check-up d'entreprise réalisés sur la base d'un plan de travail rigoureux et sur une méthode d'analyse (qui est intégralement décrite dans les documents en annexe) qui a prévu des contrôles approfondis dans les entreprises qui participent, afin de déterminer la situation de celles-ci et les conditions de départ qui sont intimement liés aux décisions à prendre sur leur réutilisation.

De cette façon, grâce aux check-up d'entreprise et aux parcours d'*action learning* menés à bien avec les préposés, membres du personnel et administrateurs judiciaires, il a été possible :

- **d'effectuer une analyse sur l'état de santé de l'entreprise,** afin d'évaluer son potentiel de développement et la possibilité d'une réintroduction de l'entreprise dans un cercle vertueux.

- **de mettre en évidence les problèmes critiques présentant un caractère gestionnaire qui** sont engendrés par la confiscation du bien et de choisir les solutions possibles.
- **d'identifier et de partager les interventions visant à éliminer les points critiques ayant été relevés** et de consolider les points forts ayant été identifiés, notamment sur la base de projets de filière et des contrats de réseau.

C'est justement grâce aux inspections ayant été faites sur le terrain qu'il a été possible de créer une synergie entre le projet et les actions qui sont prévues sur le territoire et de donner cours, en particulier, à un projet plus vaste et plus structuré qui implique les entreprises siciliennes du secteur du béton, qui est encore en cours et qui a pour objectif d'accompagner les entreprises participantes au cours de la création d'un projet intégré de filière appelé **« la filière du béton dans la zone sicilienne »** qui, sous la coordination de la préfecture de Trapani et l'Association Libera, et grâce à l'aide interinstitutionnelle des sujets concernés (administrateurs judiciaires, système des chambres de commerce, tribunaux, entreprises, Agence nationale pour les biens saisis et confisqués) est en train de tenter de donner naissance à un consortium d'entreprises dans ce secteur.

En réfléchissant sur l'ensemble des actions ayant été entreprises et achevées, il est nécessaire de souligner la complexité et les difficultés qui ont été rencontrées, surtout dans une optique d'amélioration, à l'intention de ceux qui, en lisant le présent rapport, pourront entreprendre des parcours similaires ou utiliser les outils ayant été mis au point. Identifier les entreprises participantes et procéder à l'expérience a représenté pour l'équipe de travail le moment le plus critique, le plus excitant mais, également, le plus difficile du projet, étant donné que sont apparues clairement toutes les principales limitations qui existent dans le modèle italien de gestion des entreprises confisquées : charges bureaucratiques et financières qui pèsent sur les biens ; maintien en bon état des biens saisis et confisqués ; difficultés de mise en contact entre les administrations publiques concernées ; incertitudes et limites pour les administrateurs judiciaires au cours de la gestion des biens dans une optique prédominante d'« administration extraordinaire » ; délais d'attribution du bien entre confiscation et réutilisation ; climat de travail et contexte socio-psychologique dans l'entreprise et perception d'une hostilité sur le territoire.

Ce qui subsiste cependant, en conclusion, c'est la valeur expérimentale du travail ayant été réalisé qui, bien que s'appliquant à un échantillon qualitatif limité d'entreprises confisquées (par rapport au total des chiffres officiels qui figurent dans les compte-rendu de l'Agence des biens saisis et confisqués), représente une intervention expérimentale structurée sur les territoires et dans les entreprises, dont les résultats se veulent une contribution pratique et une expérience « pilote» qui s'ajoutent aux différentes *best practices* de réutilisation d'entreprises confisquées en Italie.

2. LA GESTION DES BIENS CONFISQUÉS : DESCRIPTION DU PROBLÈME

2.1 Les investissements des organisations criminelles

2.1.1 Les investissements des organisations criminelles en Europe

Un récent projet de recherche (Organised Crime Portfolio – OCP), financé par la direction générale des affaires internes de la Commission européenne, auquel on collaboré, en même temps que le coordonnateur Centre Transcrime, sept partenaires pour sept pays européens différents - Italie, Espagne, France, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande - s'est fixé pour but de fournir une cartographie initiale des investissements et des infiltrations des organisations criminelles en Europe.

Parmi les principales conclusions est apparu ce qui suit :

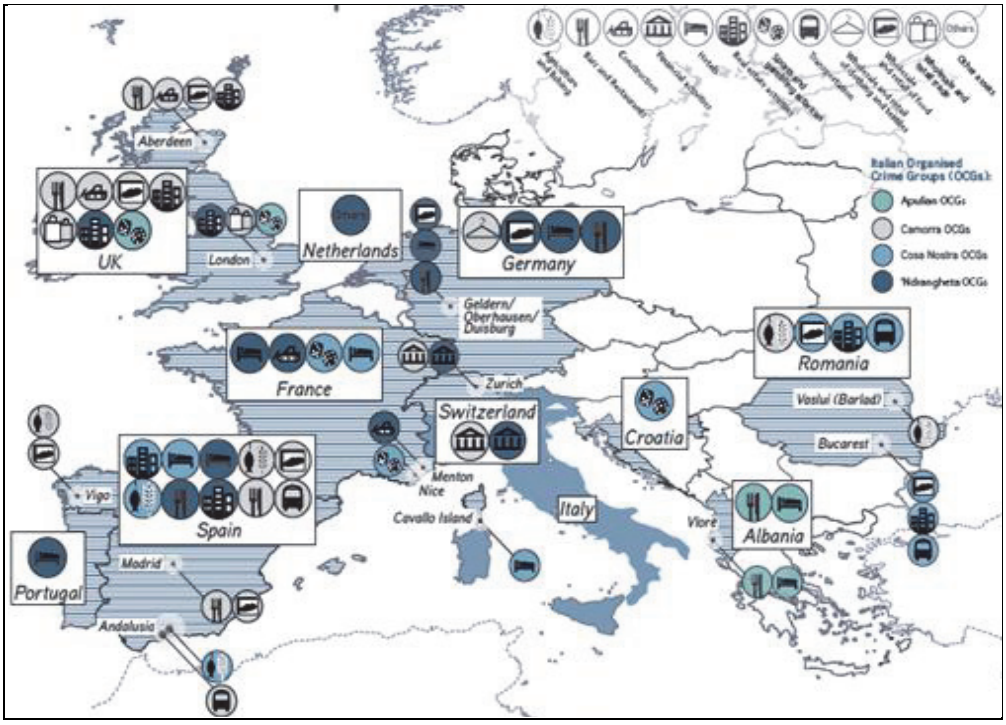
- les investissements dans l'économie légale jouent un rôle crucial dans l'activité de la criminalité organisée et répondent à plusieurs objectifs (blanchiment, profit, contrôle du territoire, consensus social) ;
- Les pays européens qui sont touchés par le phénomène des investissements de la criminalité organisée sont nombreux : parmi ceux-ci se détachent en particulier l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne et le Royaume-Uni ;
- Les biens (immeubles, entreprises, véhicules, autres biens meubles) et les secteurs économiques concernés sont nombreux ;
- ce sont des groupes criminels identiques qui agissent simultanément sur un grand nombre de marchés illégaux (par exemple, tabac, trafic d'armes ou de drogues) en utilisant les mêmes canaux ;
- de nouvelles activités apparaissent : fraudes, cybercriminalité, vol organisé (par exemple le vol de médicaments) ;
- les secteurs attirant principalement les infiltrations se caractérisent de la manière suivante :

- ils présentent une haute intensité du travail (par exemple les bâtiments), un faible niveau technologique (par exemple les bars et les restaurants), une spécificité territoriale élevée (p. ex. biens immobiliers) ;
- ce sont ceux où les administrations publiques sont largement impliquées (par exemple, marchés publics) ;
- ils sont mal réglementés ou en cours de développement rapide (par exemple, les énergies renouvelables, les jeux d'argent) ;
- ils exigent un savoir-faire criminel élevé (par exemple, commerce des produits alimentaires pour les mafias italiennes, entretien de véhicules pour les gangs de motards) ;
- ce sont des secteurs qui servent à la réalisation d'activités illégales (par exemple. import/export pour exporter des marchandises volées) ;

- l'immobilier et le secteur de la restauration sont des éléments communs entre plusieurs groupes, mais on peut également constater des différences dans les stratégies d'investissement en raison de divergences existant au niveau des objectifs de l'investissement lui-même, des particularités culturelles, des compétences, des niveaux d'adéquation aux différentes activités illégales et au niveau de vulnérabilité de certains secteurs économiques et de certains contextes socioculturels ;
- les organisations criminelles italiennes sont actives dans différents secteurs : en Italie, entre autres, dans les constructions et dans les secteurs émergents (par exemple, logistique, énergies renouvelables et loterie vidéo – machines à sous) ; à l'étranger, surtout dans le secteur de la restauration et du commerce en gros des produits alimentaires ;
- la subdivision des affaires européennes sur le territoire met en évidence l'expansion criminelle vers l'Europe occidentale ; en particulier :
  - l'Espagne et le Portugal représentent une terre de conquête pour Cosa nostra (secteur immobilier, agriculture et pêche, hôtellerie), 'Ndrangheta (restauration, hôtels et secteur immobilier) et Camorra (transport, agriculture, restauration et commerce de produits alimentaires) où se distingue en particulier Tenerife, Vigo et la région de l'Andalousie ;
  - en France par contre, ce sont Cosa nostra et 'Ndrangheta qui dominent, en se partageant le secteur des jeux d'argent et des constructions, en particulier dans les zones de Nice et Menton, alors qu'en Suisse, se sont surtout les opérations financières qui intéressent les mafias ;
  - en Allemagne, ce sont les intérêts de 'Ndrangheta et Camorra qui se manifestent dans la zone de Duisburg, à Oberhausen et à Geldern ;

- un territoire à conquérir pour les quatre organisations criminelles italiennes, Sacra Corona Unita des Pouilles comprise, est représenté par le Royaume-Uni : si la Camorra et la 'Ndrangheta sont les maîtres dans les domaines de la restauration, de l'immobilier, de l'hôtellerie et des constructions, avec Aberdeen, qui est un lieu de prédilection de la Camorra, une partie du secteur des jeux d'argent serait entre les mains des clans originaires des Pouilles, en particulier dans la région de Londres ;
- à l'Est, les intérêts des gangs se concentrent particulièrement sur le jeu de hasard en Croatie, les activités hôtelières et de restauration en Albanie, où à Vlora s'étendent sans difficulté les tentacules de la mafia des Pouilles et en Roumanie, où, entre Bucarest et Vaslui, la Camorra et Cosa nostra font des affaires ;

Fig. 1 - Les investissements des mafias italiennes à l'étranger



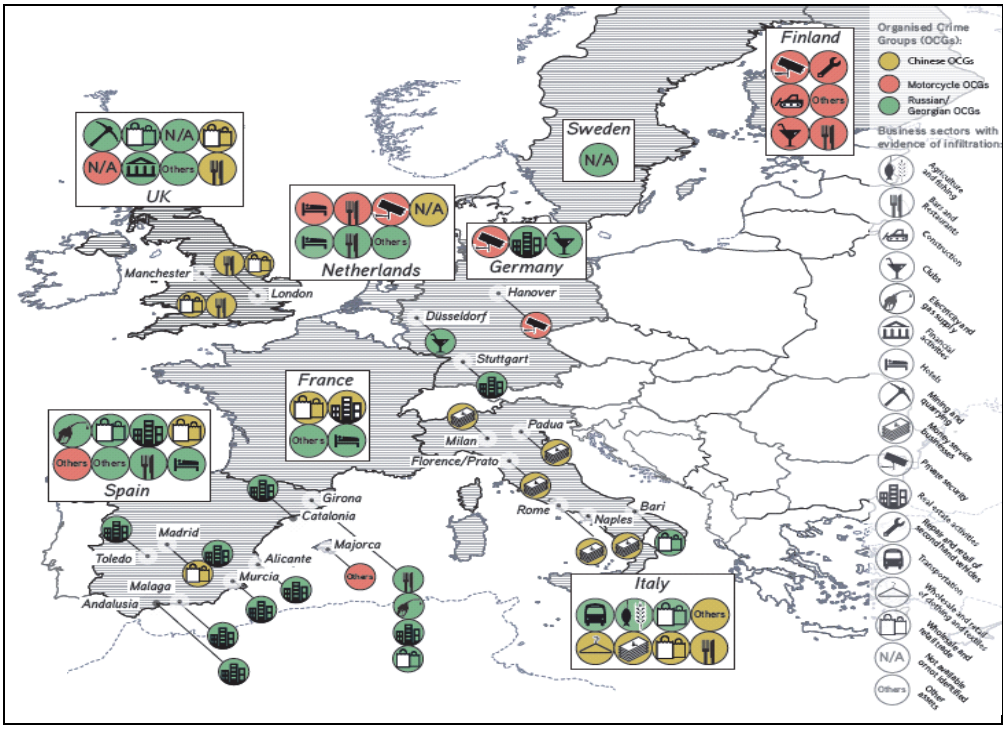
Source : Projet OCP

- les stratégies d'investissement des organisations chinoises sont encore différentes (par exemple, textiles et commerce en gros), de même que celle des organisations russes et géorgiennes (exemple, import-export) et des gangs de motards (par exemple, la sécurité privée) :

- Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Pays-Bas et Finlande représentent des terres à conquérir pour les mafias russes, chinoises de même que pour les « bandes de motards » un phénomène qui est davantage fréquent en Europe du Nord, lesquels font des affaires en or dans le secteur de la sécurité privée ;
- pour l'Italie, il est significatif que, contrairement au reste de l'Europe, la mafia chinoise, en particulier, fasse d'excellentes affaires avec ce que l'on qualifie de « money service », activités privilégiées en vue du blanchiment d'argent. Cependant, il n'y a pas que ce secteur qui soit attrayant pour les organisations criminelles étrangères en Italie, qui se partagent également le gâteau dans le secteur de la restauration, des transports, du textile et dans des établissements commerciaux qui représentent plus ou moins des couvertures ;

➢ dans les autres États de l'Union européenne, la mafia chinoise se distingue dans les secteurs de la restauration et du commerce, tandis que la mafia russe fait de bonnes affaires dans le secteur de l'immobilier, de la vie nocturne, grâce aux bars et aux clubs et dans l'hôtellerie, en particulier en Espagne, France et Hollande.

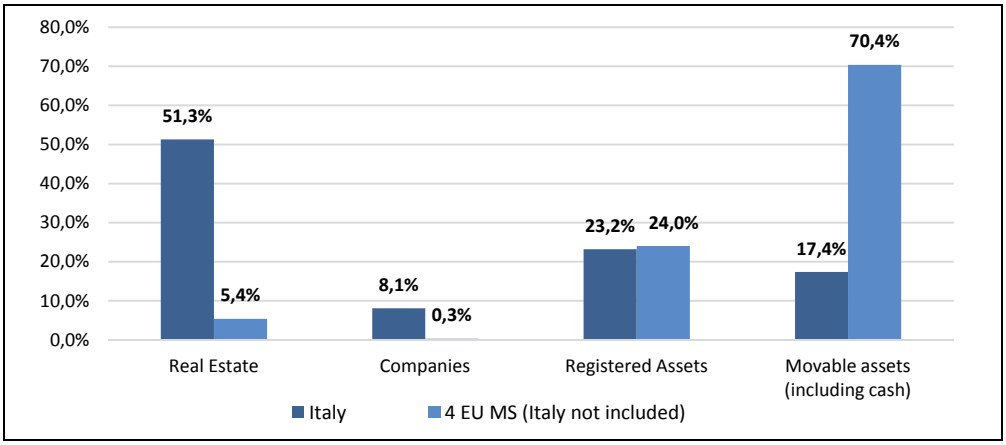
Fig. 2 - Les investissements des autres organisations criminelles en Europe



Source : Projet OCP

Une donnée surprenante qui se dégage de l'étude concerne, par contre, la comparaison au niveau européen des biens confisqués : il s'agit essentiellement d'argent comptant et de véhicules, tandis que les immeubles et, plus encore les entreprises, sont rares.

Fig. 3 - Différences entre objet de confiscation



Source : Projet OCP

Ceci est principalement dû à 3 motifs différents :

- **traçabilité malaisée** des infiltrations dans les entreprises et des bénéficiaires correspondants ;
- **faiblesse des législations** nationales substantielles et procédurales portant sur les mesures patrimoniales, ce qui crée des difficultés dans la mise en œuvre de la confiscation ;
- **problèmes dans la gestion des biens confisqués** qui amènent les différentes agences à ne plus saisir (surtout dans le cas d'entreprise).

2.1.2 Les investissements des organisations criminelles en Italie

Sur la base du rapport « Les investissements des mafias » ayant été rédigé par l'Université catholique de Milan et le Centre Transcrime dans le cadre du projet d'études des investissements de la criminalité organisée dans l'économie mondialisée, conçu et financé par le « Programme opérationnel national sécurité pour le développement – Objectif Convergence 2007 – 2013 », il est possible de définir un cadre général concernant les investissements des organisations mafieuses dans l'économie légale en Italie. Le cadre a été reconstitué en élaborant les données concernant les biens confisqués qui ont été fournies par l'Agence nationale pour

l'administration et la destination des biens saisis et confisqués à la criminalité organisée (ANBSC) pour la période 1983-2012.

En termes de chiffres, la part la plus important des investissements a été destinée à l'achat de biens immeubles (52,3 % du total des biens confisqués). Suivent les biens meubles enregistrés (20,6 %), d'autres biens meubles (18,4 %) et les entreprises et titres dans les sociétés (8,7 %). L'investissement dans les immeubles semble donc être l'investissement privilégié, mais également celui qui court le plus grand risque d'être identifié et confisqué.

Fig. 4 - Le portefeuille des investissements de la criminalité organisée. Incidence % des grandes catégories d'investissement sur le total des biens confisqués au cours de la période 1983-2012

Macro-typologie de bien	*Période 1983-1989*	*Période 1990-1999*	*Période 2000-2009*	*Période 2010-2012*
Biens immeubles	66,0%	63,3%	49,9%	37,3%
Entreprises et titres de sociétés	10,0%	9,0%	8,3%	10,5%
Biens meubles enregistrés	10,0%	18,8%	20,0%	33,5%
Autres biens meubles	14,0%	8,9%	21,9%	18,7%

Source : Élaboration Transcrime

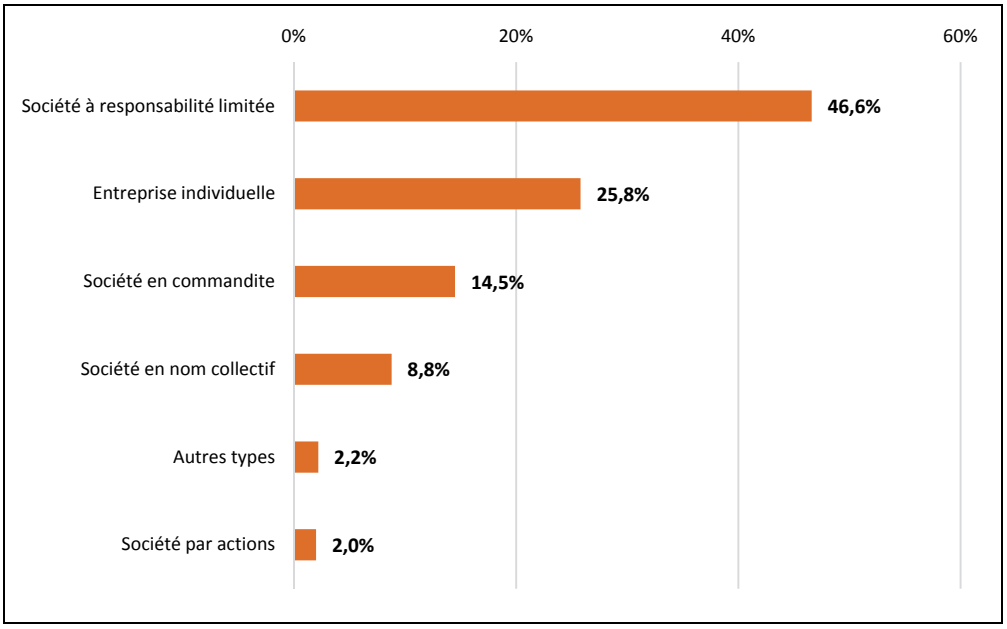
Parmi les biens immeubles sur lesquels les organisations mafieuses ont investi se détachent les habitations (42,4 %), suivies par les terrains (25,6 %). Parmi les habitations, les principaux investissements concernent des appartements (33,8 %), qui l'emportent nettement sur les autres types d'habitation (maisons individuelles et villas). En ce qui concerne les terrains, il s'agit essentiellement de terrains agricoles, qui sont presque exclusivement concentrés dans les régions où la présence mafieuse est traditionnelle (Sicile, Campanie et Calabre).

Dans les régions du Sud (sauf les Pouilles), on note une plus grande propension à investir dans l'immobilier. Dans ce domaine, le Piémont présente une part qui est de loin inférieure aux autres régions (moins de 20 %), tandis que la Lombardie et le Latium se situent aux environs de 50 %. L'incidence des investissements dans les entreprises a tendance à être plus élevée en Campanie, Lombardie et Latium (avec des parts aux alentours de 10 %).

Parmi les investissements dans des entreprises, les sociétés à responsabilité limitée sont celles qui sont de loin préférées (46,6 %), suivies, loin derrière, par les entreprises individuelles (25,8 %), par les sociétés en commandite (14,5 %) et par les sociétés en nom collectif (8,8 %). Au contraire, les sociétés par actions sont présentes dans une mesure limitée (2 %). La préférence qui va à la forme des

sociétés à responsabilité limitée s'explique surtout par la facilité de constitution de celles-ci (il faut un capital social de 10 000 €) et par l'avantage qui naît de la limitation des responsabilités de nature patrimoniale. Au lieu de cela, les sociétés par actions, tout en partageant le même avantage, exigent des coûts plus élevés, aussi bien d'un point de vue économique (le capital social minimum doit se monter à 120 000 €), que du point de vue organisationnel.

Fig. 5 - Répartition du portefeuille des investissements des organisations criminelles dans les entreprises



Source : Élaboration Transcrime

Les secteurs d'activités économiques privilégiés semblent être ceux qui ont recours à un niveau de technologie peu élevée. On remarque, en particulier, le secteur de la vente en gros et au détail (29,4 %) et des constructions (28,8 %). Ces secteurs sont suivis, de plus loin, par les hôtels et les restaurants (10,5 %) ainsi que par les actifs immobiliers (8,9 %).

Au fil des années, on a également constaté également une plus grande propension à l'achat de titres dans des sociétés. Même si les chiffres sont limités, il est possible de remarquer que, à des époques plus récentes, on assiste à une plus grande propension pour l'achat de ceux-ci, qui semble être principalement guidée par une logique d'investissement.

Pour les investissements dans l'immobilier, la motivation économique apparaît comme un facteur secondaire, tandis qu'elle semble revêtir une plus grande

importance pour l'achat d'immeubles destinés à un usage personnel. Ceci est probablement davantage lié à des motivations symboliques et dicté par des préoccupations en matière de *status symbol* dans le chef des différents membres des organisations criminelles ou à un problème d'opportunité, plutôt que à des logiques de nature économique.

Les biens immeubles, qu'ils soient destinés à un usage personnel ou à un investissement, tendent à être concentrés dans les zones où les mafias se caractérisent par un enracinement territorial plus prononcé. Cela semble montrer que la capacité de contrôler et de garantir son propre investissement représente la principale raison qui guide le choix des organisations mafieuses lorsqu'il s'agit d'acheter des immeubles.

En ce qui concerne l'investissement dans des entreprises, il répond à un certain nombre de raisons :

- **dissimulation d'activités criminelles** : le blanchiment des revenus illicites ou utilisation d'entreprises pour masquer des activités ou des biens criminels ;
- **profit économique** : minimisation des coûts, maximisation des bénéfices et du rendement financier des investissements ;
- **consensus social** : optimiser le consensus, le soutien et la légitimation auprès des populations au sein des zones d'influence des organisations mafieuses ;
- **contrôle du territoire** : optimisation du contrôle physique du territoire et du contrôle stratégique des principaux centres de pouvoir dans les zones d'influence (par exemple : administration publique, politiciens locaux, syndicats, secteur tertiaire) ;
- **raisons culturelles et personnelles** : prestige social ou visibilité symbolique, investissement dans des entreprises présentant un caractère familial.

Les organisations criminelles choisissent par conséquent d'investir dans des entreprises qui répondent le mieux aux intérêts susmentionnés. Selon la situation, certains facteurs peuvent être préférés à d'autres. En règle générale, les stratégies d'investissement dans des entreprises apparaissent influencées par les motifs exposés ci-dessus de trois manières différentes :

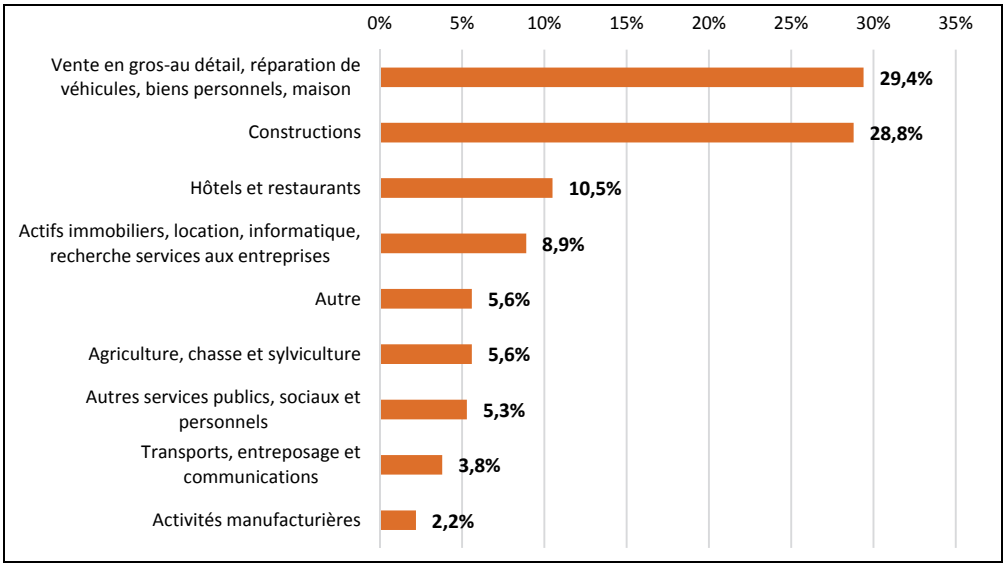
- **dans le choix des territoires et des secteurs économiques d'activité :** par exemple, la recherche de profits peut faire pencher pour un investissement dans des secteurs présentant de faibles coûts d'entrée ;

- **dans le choix des modalités de gestion économique et financière** de l''entreprise ; par exemple, en cas de blanchiment, l'utilisation des capitaux d'origine illicite pourrait devenir une forme privilégiée de financement par rapport aux prêts bancaires ;
- **dans le choix des modalités de contrôle et de propriété de l'entreprise** : par exemple, des formes de franchisage ou un réseau capillaire de filiales répondent mieux que d'autres à la nécessité de contrôler le territoire.

En ce qui concerne le problème de savoir où investir, les organisations criminelles investissent dans les zones géographiques et les secteurs économiques qui répondent le mieux aux exigences d'un contrôle du territoire et d'optimisation du consensus social, tandis que la rentabilité du secteur apparaît moins déterminante.

En particulier, les entreprises appartenant aux organisations mafieuses sont concentrées dans des secteurs qui se caractérisent par un faible degré d'ouverture vers l'étranger, un faible niveau technologique, une intensité élevée de main-d'œuvre, des entreprises moyennes – petites, une forte déréglementation, une spécificité territoriale élevée et une implication intense de ressources publiques et des administrations publiques. Les secteurs qui répondent le mieux à ses caractéristiques sont les secteurs traditionnels : constructions, mines et carrières, hôtels et restaurants ; tandis que les activités commerciales, tout en étant importantes du point de vue numérique, ne correspondent pas à une concentration des investissements des mafias qui serait supérieur aux investissements « légaux ».

Fig. 6 - Entreprises confisquées aux organisations criminelles par activité économique



Source : Élaboration Transcrime

2.2 Le phénomène de la saisie et la confiscation des biens en Europe

Il est désormais acquis et accepté à plusieurs niveaux qu'il se révèle fondamental, pour s'opposer aux activités de la criminalité organisée, de priver celle-ci des profits des infractions.

Dans les paragraphes précédents, on a souligné que les organisations criminelles élaborent désormais des réseaux internationaux sur une large échelle et accumulent de vastes profits dans différentes activités illicites, lesquels sont ensuite recyclés et réintroduits dans l'économie légale pour être blanchis.

Dans le contexte de cette tendance marquée pour le profit, la saisie et la confiscation des biens criminels ou illicites représentent, par conséquent, un moyen très efficace de combattre la criminalité organisée : en saisissant les revenus, on peut en effet entraver les activités des organisations criminelles, décourager les activités illicites et récupérer les fonds, destinés à être réinvestis dans des activités de contrôle ou dans des initiatives de prévention des infractions.

En particulier, on peut affirmer que la confiscation des biens provenant d'activités illégales représente un outil qui présente un double aspect, aussi bien punitif que préventif. D'une part, il sanctionne les personnes responsables d'infractions ou soupçonnés d'activités illégales, en les privant des produits de la criminalité. De l'autre, elle présente un caractère préventif, non seulement parce que la confiscation peut être une mesure conservatoire, mais également parce que la réutilisation des biens dans des buts sociaux, si elle est bien organisée, peut présenter une valeur exemplaire et éducative de très haut niveau pour l'ensemble de la communauté.

La saisie et la confiscation des biens ont fait l'objet d'une très grande attention de la part de l'Union européenne depuis longtemps, mais c'est depuis 2001 que l'on peut constater certains développements pratiques. Compte tenu du caractère transfrontalier de ce phénomène, l'Union européenne a enfin décidé d'élaborer une réponse au niveau communautaire.

Avec l'adoption du programme de Stockholm en avril 2010, le Conseil européen a défini les priorités de l'Ue pour la période 2010-2014, dans le cadre de la protection contre les formes graves de criminalité organisée. Celui-ci fut suivi, en novembre 2010, par la Stratégie de sécurité intérieure de l'Ue en action, élaborée par la Direction Générale affaire intérieures de la Commission européenne, qui énonce cinq objectifs, parmi lesquels figure le démantèlement des réseaux criminels internationaux. En particulier, dans ce contexte, la stratégie considère que la confiscation des profits des infractions représente une priorité stratégique en tant qu'outil efficace dans la lutte contre la criminalité organisée au sein de l'Ue.

Pour combattre la criminalité, on consacre le principe qu'il est essentiel de démanteler les réseaux criminels et d'éliminer l'attractivité financière qui les alimente, grâce à un renforcement de la coopération entre les autorités répressives et à la suppression des obstacles qui naissent d'approches nationales divergentes.

À cette fin, on estime opportun que l'Union européenne mette en œuvre des initiatives ayant pour but de :

- systématiser l'échange des informations
- exploiter davantage les possibilités qui sont offertes par les agences de l'Union européenne et par les outils européens d'enquête,
- élaborer des techniques de prévention et d'enquête conjointes,
- intensifier la coopération avec les pays tiers.

En ce qui concerne la confiscation des biens qui sont le résultat d'activités illégales, les normes proposées par la Commission visent à faciliter la tâche des autorités des États membres qui sont chargées de récupérer les produits des activités criminelles transfrontalières, d'éliminer les bénéfices économiques qui en dérivent et de restituer les ressources aux autorités publiques qui fournissent des services aux citoyens.

À l'heure actuelle , il faut cependant constater que, bien que de nombreux États membres de l'Union européenne ont recours à la confiscation des biens illicites en tant que moyens spécifiques pour lutter contre les infractions graves, le progrès vers le développement de standards et de normes qui harmonisent les législations nationales est difficile et lent ; ceci à la fois parce que la saisie et la confiscation des biens s'inscrivent dans le cadre du droit pénal, un domaine fort sensible pour les États membres et parce que les modèles de saisie et de confiscation se différencient très forts les uns des autres.

Même les États qui possèdent des modèles efficaces de confiscation se ressentent de ces différences.

Dans le monde moderne du crime transnational et globalisé, le suivi et le gel des biens, de même que l'exécution des jugements, exigeraient de plus en plus une coopération interétatique.

Au sein de l'Union européenne, chaque État membre décide, conformément à son propre système juridique, comment lutter contre la corruption et le crime organisé. Certains problèmes ont déjà depuis longtemps dépassé les frontières nationales et ont exigé une intervention au niveau supranational où, à côté de l'harmonisation des législations, on a recours à des solutions opérationnelles communes, impliquant plusieurs pays.

En matière de confiscation des biens, on n'a pas encore obtenu une harmonisation complète, notamment en raison d'obstacles supranationaux.

Des différences peuvent également être constatées dans le type de réutilisation des biens confisqués. De ce point de vue, les États membres de l'Ue peuvent être regroupés en deux catégories :

- **réutilisation institutionnelle** : les biens confisqués sont absorbés à l'intérieur du bilan de l'État ;
- **réutilisation sociale** : les propriétés confisquées sont utilisées pour répondre à des objectifs de nature publique ou sociale.

Actuellement, il existe en outre deux modèles de réutilisation sociale des biens confisqués dans l'Ue :

- **réutilisation directe** : les biens confisqués sont directement utilisés à des fins sociales ;
- **réutilisation indirecte** à travers des fonds ou des programmes spécialisés établis, qui investissent les produits dans la lutte contre le trafic de drogues ou la prévention de la criminalité, ainsi que dans le cadre d'un intérêt public ou à des fins sociales.

Les États membres de l'Ue appliquant la méthode de la réutilisation directe comprennent la Belgique (Flandre) et l'Italie. Les États membres appliquant la réutilisation indirecte des biens confisqués comprennent la France, le Luxembourg, l'Espagne et le Royaume-Uni (Écosse).

En substance, le modèle actuel de l'Ue prend en compte les particularités des modèles existants pour la confiscation des produits des infractions, mais ignore presque complètement les modèles de confiscation des biens illicites qui n'exigent par l'existence d'un lien entre l'infraction et les biens.

Toutefois, la prise de conscience du fait que les problèmes qui sont rencontrés par les États membres persistent et doivent être affrontés pour permettre une coopération plus efficace et du fait que le développement de la législation de l'Ue en matière de confiscation des biens n'est pas encore complète a amené à proposer des recommandations visant à mettre fin aux lacunes en question : ceci dans le but de contribuer à une élaboration future de normes communes au niveau européen et d'améliorer l'identification, la saisie et la confiscation des biens qui font l'objet d'une confiscation au niveau national. Ceci s'impose tout particulièrement ce qui concerne la coopération européenne dans le cas des infractions transfrontalières et de biens qui se trouve en dehors des frontières de l'État qui procède à la confiscation.

Ces recommandations qui pourraient s'adapter aux États membres de l'Ue, quel que soit leur mode de saisie/confiscation des biens, en mettant en valeur les avantage des modèles nationaux existants et en atténuant leurs points faibles peuvent être considérées comme les éléments susceptibles d'améliorer le niveau d'efficience et d'efficacité d'un éventuel modèle idéal de confiscation.

3. LES MODALITÉS ACTUELLES DE GESTION DES ENTREPRISES ET DES BIENS CONFISQUÉS EN ITALIE

L'Italie jouit d'une grande expérience dans le domaine de la confiscation des biens, qui est considéré comme un instrument très efficace, en particulier en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée. L'intérêt apporté à cet instrument de si large portée a entraîné une mise à jour continuelle de la législation, avec des révisions des normes et des pratiques qui se sont succédé au cours des dernières années, pas toujours selon une approche structurée et harmonieuse.

Il est particulièrement intéressant de souligner que l'Italie représente un *cas particulier* sur la scène internationale, vu qu'elle possède deux régimes complètement différents ; en effet, on constate l'existence d'un système mixte de confiscation des biens : il est impossible de le classer sous l'une des deux formes traditionnelles de confiscation, la confiscation pénale classique et celle qui n'est pas basée sur le jugement pénal.

Il existe une procédure générale, qui est basée sur une condamnation pénale ; d'un autre côté, il existe une procédure spéciale, appelée confiscation préventive, qui s'applique surtout dans le cas des organisations criminelles (mafias), en ayant pour but de confisquer les profits illicites ayant été obtenus à travers des crimes mafieux ou d'autres types d'infractions, y compris la corruption. Cette deuxième procédure de confiscation a été conçue justement pour pouvoir faire face à la criminalité organisée, sans devoir rester liée aux modalités et aux délais encombrants de la procédure pénale traditionnelle.

3.1 Le contexte législatif

De manière générale, le système législatif italien de confiscation apparaît plutôt moderne : de nombreuses modifications se sont en effet succédé au cours du temps afin d'améliorer et de rendre plus efficace la lutte contre la criminalité organisée, même si cela a engendré, dans certains cas, une superposition de mesures et une certaine difficulté de mise en application de celles-ci.

En 1982, la **loi Rognoni-La Torre** fut la première à frapper de manière spécifique les profits financiers, ainsi que les propriétés des auteurs d'infractions. Au cours des années suivantes, de nouvelles mesures ont été progressivement introduites, à partir de la confiscation élargie, de la détermination des sujets exposés à la confiscation et des infractions pour lesquelles la saisie et la confiscation sont prévues, jusqu'à en arriver aux cas de confiscation obligatoire, confiscation par équivalant et confiscation contre les personnes morales.

En 1992, ont été introduites la saisie et la confiscation en cas de jugement ou de négociations sur l'application des peines pour de nombreuses infractions graves, y compris celles qui sont liées aux activités de la mafia.

En 1996, une nouvelle loi a établi pour la première fois les procédures permettant la gestion des biens au moment de la saisie et par après, au cours de la phase de la confiscation. Une innovation importante a été représentée par l'introduction de l'objectif social de réutilisation du bien confisqué, qui prévoit la restitution du bien à la communauté, cette même communauté qui a subi les conséquences des actes criminels et qui est le propriétaire original du bien. Cette mesure a été introduite avec un double objectif : d'une part, affaiblir les organisations criminelles, d'autre part, transmettre un puissant signal de légalité dans les zones où le crime avait plongé ses racines.

D'autres innovations méritant d'être signalées et ayant été introduites ensuite sont représentées par l'extension des domaines d'application des mesures de saisie et de confiscation préventives (2008), la création d'un organisme spécifique pour la gestion des biens et qui est responsable de la phase d'attribution (2010).

En 2011, **le Code antimafia** a regroupé toutes les lois contre le crime organisé et a mieux défini les outils permettant de lutter contre celui-ci ; la Loi de stabilité de 2013 a, pour finir, modifier le code et d'autres mesures concernant la confiscation.

3.2 Les sujets concernés

Dans le modèle italien, les principales parties prenantes impliquées dans la phase de la saisie, de la confiscation et de la gestion des biens sont :

1. la cour et, en particulier, le juge délégué ;
2. l'administrateur Judiciaire
3. l'Agence nationale pour l'administration et de la destination des biens saisis et confisqués à la criminalité organisée.

C’est à la **cour** que reviennent toutes les décisions sur l’ordonnance de saisie, de confiscation ou sur la révocation de la saisie elle-même. En particulier, s’inscrivent dans les compétences de la Cour, composée de manière collégiale : la nomination de juge délégué et de l’administrateur judiciaire ; la décision sur la mise en œuvre de la saisie ; le dialogue avec l'Agence nationale en vue de l'administration et de la destination des biens saisis et confisqués à la criminalité organisée ; la détermination des actes devant être effectués par le juge délégué et par l’administrateur judiciaire ; la participation à la gestion des entreprises saisies et la décision quant à l’arrêt éventuel des activités.

Le juge délégué est un juge qui est choisi au sein de la cour en composition collégiale (c’est généralement un membre du collège) et il représente le point de référence institutionnel au cours de la procédure de saisie/confiscation : il joue un rôle fondamental, étant donné qu’il coordonne les activités de la cour, de l’administrateur judiciaire et de l’Agence nationale. Il supervise en outre l’ensemble de la procédure, rédige des rapports à la cour en composition collégiale en cas de révocation de l’ordonnance et peut également procéder à la nomination d’experts (par exemple, lorsque l’évaluation d’un bien est contestée). Après sa nomination, le juge délégué remplit dans les trente jours un rapport détaillé sur les biens (avec indication sur l'état des biens/entreprises, la valeur marchande sur la base de l’évaluation de l’administrateur judiciaire ; les droits des tiers sur les biens, les éventuelles anomalies comptables dans les entreprises, les lignes directrices pour l'administration des biens), ce rapport représentant un point de référence dans le cadre de l’ensemble de la procédure de confiscation.

L'administrateur judiciaire est, par contre, celui qui gère de manière active les biens au cours de la phase de la saisie et prend en garde, conserve et administre ceux-ci, en essayant d’en augmenter le rendement, si c’est possible. Il agit en tant qu’officier public et instaure un rapport de confiance avec le juge délégué afin d’administrer les biens de manière efficace. Il exerce ses activités sous la direction du juge délégué, lequel doit, à son tour, suivre les indications qui lui sont données par l'Agence nationale. C’est en outre l’Administrateur judiciaire qui doit entrer en interface avec tous les sujets qui sont impliqués dans la procédure.

Il demeure sous mandat jusqu’à la révocation de la saisie ou la confiscation au premier degré ; en particulier, il est chargé de préserver les biens ou d’en augmenter la productivité.

Parmi ses tâches figurent la prise de possession des biens saisis (avec l'aide de la police judiciaire), les rapports périodiques sur l'état et la dimension des biens et sur les activités de gestion, la réalisation des activités d'administration ordinaire et

extraordinaire (les activités extraordinaires par une autorisation du juge délégué), les activités relatives à la vérification et au solde des créances, un rapport final à l'issue du mandat.

Dans la pratique, dans le cas de procédures qui se présentent comme étant complexes du point de vue qualitatif et/ou quantitatif (par exemple dans le cas d'une ou de plusieurs entreprises/sociétés), le tribunal nomme normalement plusieurs administrateurs judiciaires , présentant éventuellement des compétences professionnelles différentes, en leur conférant en outre, aux termes de l'article 40, alinéa 1, « les directives générales pour la gestion des biens saisis, compte tenu notamment des orientations et des lignes directrices adoptées par le Conseil de direction » de l'ANBSC, en vertu de l'article 112, al. 4, lettre a) du Code antimafia, Décret législatif (ordonnance) du 6 septembre 2011, n ° 159 et ses amendements ultérieurs.

En cas d'irrégularités ou d'inaptitude manifeste, la Cour peut révoquer le mandat de l'administrateur judiciaire, sur proposition du juge-délégué.

L'Agence nationale pour l'administration et la destination des biens saisis et confisqués à la criminalité organisée a été créée en 2010 et sa création a eu pour but d'attribuer à un seul organisme la responsabilité des procédures de saisie et de confiscation préventives et pénales pour les infractions de contrefaçon, d'importation de produits contrefaits, d'esclavage, de prostitution juvénile, de pédopornographie et les crimes mafieux.

L'Agence s'occupe de toutes les étapes du processus de confiscation, de la saisie jusqu'à la gestion effective du bien. On peut distinguer trois principaux domaines d'intervention :

- enquêtes : l'Agence récolte les informations sur les biens saisis et confisqués, leur état, leurs dimensions et leur entité ; elle étudie en outre les options possibles pour leur affectation future en cas de confiscation définitive ;
- assistance apportée à la cour et au juge délégué, en particulier en évaluant quelle est la meilleure utilisation possible du bien ;
- conservation et administration des biens : après la confiscation au premier degré, l'Agence reprend le rôle de l'administrateur judiciaire.

Pour tenter d'assurer le bon fonctionnement de l'Agence au niveau local également, des groupes de soutien ont été mis en place dans les préfectures ; l'Agence peut également bénéficier du soutien de l'Agence des propriétés de l'État et du personnel qui travaille dans d'autres administrations locales.

3.3 Biens soumis à confiscation et étapes de la procédure

Les mesures pénales et conservatoires présentent des différences au cours de la phase de l'identification du bien et de la mise en œuvre des procédures, qui dépendent de leurs différentes natures.

Dans le cours des procédures pénales, on confisque le bien qui représente le profit (l'avantage économique provenant directement ou indirectement de l'infraction), le produit (le résultat réel de l'infraction, c'est-à-dire les biens ayant été achetés, obtenus, créée ou modifiés par le biais d'infraction), le prix (la rémunération donnée ou promise pour la perpétration de l'infraction). Dans le cas où les biens confisqués ne correspondraient pas aux produits ou au profit réel de l'infraction, ils sont remplacés par d'autres biens, présentant une valeur équivalente.

Au cours de la procédure préventive, par contre, l'identification du bien ne se base pas directement sur l'infraction, mais sur des critères plus larges (confiscation élargie). En outre, dans ce cas également, si la confiscation n'est pas possible pour différentes raisons (le bien a été perdu, a disparu ou est détruit), on applique la confiscation par équivalent (du produit, du profit ou du prix).

Il existe certains éléments qui sont communs aux deux procédures :

- la possession ou la possibilité de disposer de liquidités, de biens ou de prestations, éventuellement par le biais d'un autre sujet (physique ou moral),
- la disproportion entre la valeur des biens et le revenu déclaré ou les activités exercées par le sujet ayant été condamné pénalement (article 12-sexies) ou par l'individu socialement dangereux (confiscation préventive),
- le manque de justification quant à l'origine des biens.

Il existe également des facteurs qui les distinguent :

- dans la procédure pénale, la condamnation représente l'élément indispensable d'une confiscation. Dans les procédures de prévention, il faut que soit prouvée la dangerosité sociale ;
- Dans le cadre des procédures de prévention, même les biens ayant une origine licite peuvent être confisqués, tandis que dans les procédures pénales le bien que l'on entend confisquer doit être clairement relié à l'infraction.

Pour poursuivre l'analyse du modèle italien de gestion des biens confisqués, il faut souligner qu'il existe trois grandes étapes dans la procédure de confiscation :

1. La première va de l'ordonnance de confiscation à la confiscation au premier degré ;

2. La deuxième commence de la confiscation au premier degré jusqu'à la confiscation définitive ;
3. la troisième est extra-judiciaire et concerne la gestion et l'attribution du bien après la confiscation définitive.

La saisie est une mesure préventive, adoptée par la cour à l'instigation de l'organe compétent, sur la base de motifs moins rigoureux que ceux qui sont requis pour la confiscation ultérieure. Le caractère moins sévère de ces exigences est lié au fait qu'il s'agit d'une mesure prise sans l'examen de la partie intimée.

Lorsqu'un bien est saisi, sa possession est retirée à un sujet et il est géré par un administrateur sous la direction de la cour.

La saisie est décidée au cours d'une phase préliminaire ; cette mesure doit être confirmée au cours de la procédure judiciaire, à l'occasion de laquelle l'inculpé peut répondre aux accusations et tenter de faire annuler la saisie.

La confiscation au premier degré peut faire l'objet d'un recours en appel, mais les parties doivent à ce stade supposer que le bien sera définitivement confisqué ; la confiscation au second degré confère une plus grande stabilité encore à la procédure. La confiscation est définitive lorsque le juge en troisième instance confirme la décision ayant été prise au cours des degrés précédents.

La phase finale est représentée par la **gestion et attribution du bien**.

En ce qui concerne cette dernière, il faut souligner que la gestion proprement dite commence par la confiscation au premier degré, lorsque le bien est attribué à l'Agence nationale. Après que la confiscation est devenue définitive, le bien devient la propriété de l'État italien mais continue à être administré par l'Agence, laquelle est chargée de son attribution.

La gestion du bien représente une étape cruciale du processus de confiscation et comprend des activités qui sont très différentes entre elles selon le type de bien.

Les **biens meubles** (argent, collections, objets et animaux), **les biens meubles enregistrés** (véhicules, biens incorporels tels que les licences) et les **biens financiers** (tous les types d'actions et de biens financiers) sont généralement vendus et le produit sera déposé dans le Fonds unique pour la justice.

Les biens immeubles demeurent à disposition de l'État ou sont transférés à la commune, à la province ou à la région dans laquelle ils sont situés. Dans le premier cas, ils peuvent être utilisés à des fins judiciaires, d'application de la loi ou dans le cadre de la protection civile, ou pour d'autres buts institutionnels liés aux services publics, de l'agence fiscale, des universités ou des institutions culturelles ; ils peuvent en outre être utilisés par l'Agence dans des buts financiers. Les

administrations locales (municipalités, provinces, régions) peuvent recevoir les biens dans des buts institutionnels et sociaux et peuvent décider si le bien doit être géré directement ou doit être attribué à la communauté, tels que des groupes de jeunes, des associations, des coopératives, des centres de traitement et de réadaptation des toxicomanes, des associations de protection de l'environnement. L'attribution doit être gratuite et respecter les principes de la transparence, d'une publicité adéquate et d'un traitement équitable.

Les autorités locales peuvent utiliser le bien dans des buts économiques si elles ne parviennent pas à le réattribuer et, par conséquent, recourir à une vente. Le produit doit être utilisé dans l'intérêt de la communauté et la vente doit être limitée à des associations, des organismes gouvernementaux ou des fondations.

La procédure pour les **entreprises** est différente, étant donné que celles-ci peuvent être louées, vendues ou liquidées. En particulier, sur la base des normes légales en vigueur, les entreprises confisquées à la criminalité organisée à titre définitif rentrent dans le patrimoine de l'État italien et doivent être destinées :

1.a) à une location à titre onéreux, lorsqu'il y a des « perspectives fondées de poursuite ou de reprise des activités de production » à des sociétés ou des entreprises publiques ou privées ;

1.b) à la location à titre gratuit « à des coopératives de travailleurs, membres du personnel de l'entreprise confisquée » 11. En ce qui concerne ce type de destination, la loi souligne que « pour le choix du locataire, il faut dans tous les cas accorder une préférence aux solutions qui garantissent le maintien des niveaux d'emploi » ;

2.) à la vente, dans le cas où cette hypothèse apparaît particulièrement avantageuse et en mesure d'engendrer « un profit majeur pour l'intérêt public » ;

3.) à la liquidation, au cas où la location ou la vente de l'entreprise ne représente pas des hypothèses faisables. Ce type de destination doit être pris en considération dans le cas d'une « plus grande utilité pour l'intérêt public » ou lorsque c'est nécessaire pour indemniser des victimes des infractions mafieuses.

Tous les profits qui sont perçus affluent dans le Fonds unique de justice.

Contrairement à ce qui est prévu pour les biens immeubles, pour lesquels on détermine des parcours de réutilisation dans des buts de justice ou dans des buts sociaux, le législateur a privilégié, dans le cas des entreprises confisquées, l'hypothèse d'une poursuite des activités de l'entreprise, en garantissant de cette manière également le maintien des niveaux de l'emploi. L'objectif visant à favoriser

la continuité et le développement durable de l'entreprise est par ailleurs déjà prévu dans la procédure de saisie, au cours de laquelle l'administrateur judiciaire, en plus de d'avoir la garde et de conserver les biens, a pour tâche de les administrer, notamment dans le but d'en augmenter, si c'est possible, la rentabilité. Dans la procédure de destination, cet objectif apparaît encore plus évident à la suite de l'introduction des hypothèses de vente, de location à titre onéreux, ou, justement dans le but de garantir la « fonctionnalité durable de l'entreprise », de location à titre gratuit, dans le cas où la gestion peut être confiée à une coopérative en cours de constitution de travailleurs salariés de l'entreprise elle-même. Et ce n'est que dans le cas où il n'est pas possible de poursuivre les activités de l'entreprise, que, en dernier recours, on en prévoit la liquidation.

3.4 Les dimensions du phénomène

En Italie, la gestion des biens gelés et confisqués, comme on l'a déjà souligné, est confiée à un organisme ayant été spécialement créé à cet effet. Il s'agit de l'Agence nationale pour l'administration et la destination des biens saisis et confisqués à la criminalité organisée ayant été institué par le décret-loi du 4 février 2010, n° 4, converti en loi, avec des amendements, par la loi du 31 mars 2010, n° 50, actuellement transposée dans le Code antimafia précité, Décret législatif n° 159/2011 et ses amendements ultérieurs.

L'Agence est un organisme ayant une personnalité juridique de droit public, dotée d'une autonomie logistique et comptable et est placée sous la tutelle du Ministre de l'intérieur.

Auparavant encore, la loi n° 109/1996 avait déjà approuvé des innovations substantielles et procédurales en matière d'administration des biens saisis et confisqués et avait également reconnu la nécessité de mettre en place un suivi permanent de ces biens.

La nécessité de créer une base de données découlait du fait que, jusqu'alors, la collecte des données avait été remise à l'initiative des administrations qui étaient concernées à différents titres, lesquelles, sans aucune coordination entre elles, avaient procédé à la mise en place de systèmes de relevé autonomes, lesquels étaient parfois exempts de tout critère précis en matière de procédure.

Les relevés ayant été ainsi réalisés, en outre, concernaient uniquement l'étape de la procédure qui était placée sous la compétence de l'administration qui les effectuaient, sans tenir aucunement compte des phases successives ni de l'implication éventuelle

d'autres administrations. Il s'est donc avéré nécessaire de créer un rapport entre ces différents relevés, afin de les rendre comparables entre eux.

À cette fin, la loi n° 109/1996 a apporté des innovations importantes, en disposant que la collecte des données concernant les biens saisis ou confisqués, des données concernant l'état de la procédure en vue de la saisie et de la confiscation, ainsi que des données portant sur la teneur, la destination ou l'utilisation des biens en question devait être régie par un Règlement prévu à cet effet.

En conséquence, sur la base des données mises à jour au mois de février 2015 et contenues dans le rapport du Ministère de la justice *« Teneur, destination et utilisation des biens saisis ou confisqués. État des procédures de saisie ou de confiscation »,* il est devenu possible de prendre connaissance des principaux aspects quantitatifs concernant la saisie et la confiscation des biens.

À cet égard, il faut en premier lieu souligner qu'on en est arrivé à 139 187 biens introduits au sein de la Banque de données, environ 13 000 en plus par rapport au 31 mars 2014.

Une comparaison basée sur les différentes années solaires permet de remarquer qu'après une croissance continue jusqu'en 2013, quand on est arrivé à compter 17 739 biens, on a connu une certaine diminution en 2014, lorsque les services judiciaires se sont occupés de 16 701 biens (environ 1 400 par mois).

Fig. 7 - Banque de données des biens saisis et confisqués

Année	*Biens dans la base de données*	***Total 2011-2015***
2011	15.040	
2012	16.093	
2013	17.739	**68.033**
2014	16.701	
2015	2.460	

Source : Ministère de la Justice

Il faut souligner qu'il s'agit principalement des biens saisis et confisqués, mais pas seulement de ceux-ci. Le relevé comprend également des biens pour lesquels sont en cours de proposition des mesures conservatoires, de même que ceux qui en sont passés à une phase d'annulation de la saisie ou qui, au contraire, après avoir été confisqués de manière définitive, ont été destinés.

En particulier, en ce qui concerne les types de biens, sur 139 187 éléments présents, 17 973 peuvent être classés comme « saisis » et 46 799 comme « confisqués ».

Dans ce contexte, l'ensemble des biens apparaît subdivisé comme suit :

- 64 772 le nombre des biens saisis et confisqués au total ;
- 36 628 est le nombre des biens ayant été déclarés comme n'étant plus sous saisie : ce sont tous ceux qui ont fait l'objet de rejet et/ou de révocation des saisies ou des confiscations ;
- 32 547 est le nombre des biens proposés, c'est-à-dire ceux pour lesquels on est encore en attente d'une décision de la part du juge au premier degré ;
- 5 240 est le nombre des biens destinés, à savoir ceux qui sont arrivés au stade de la confiscation définitive et qui sont ensuite maintenus au sein du patrimoine de l'État ou attribué aux collectivités locales

Fig. 8 – Subdivision des biens au sein de la base de données

Biens	*Nombre*	*%*
Saisis et confisqués	64.772	46,5%
Mis hors saisie	36.628	26,3%
Proposés	32.547	23,4%
Destinés	5.240	3,8%
Total	***139.187***	***100,0%***

Source : Ministère de la Justice

En ce qui concerne les types de biens, subdivisés selon les cinq postes qui suivent : immeubles, meubles, meubles enregistrés, entreprises, actifs financiers, on peut constater la répartition suivante.

Fig. 9 – Type des biens au sein de la base de données

Type de biens	*Nombre*	*%*
Entreprise	9.654	6,9%
Financier	15.709	11,3%
Immeuble	64.374	46,3%
Meuble	21.090	15,2%
Meuble enreg.	28.360	20,4%
Total	***139.187***	***100,0%***

Source : Ministère de la Justice

La comparaison entre l'ensemble des 139 187 biens se trouvant dans la nouvelle banque de données et les 89 466 biens pour lesquels a été émise une ordonnance au cours des cinq dernières années (2011-2015) montre une constante qui s'est maintenue au fil du temps :

- les immeubles (39 384 en 2011-2015) sont presque toujours près de la moitié (44 %) des biens faisant l'objet d'une enquête, alors que les biens meubles enregistrés (18 257), qui ont connu une certaine augmentation au cours de ces dernières années, constituent le deuxième type du point de vue de la quantité et atteignent 20,4 % ;
- Ensuite viennent les biens meubles (13 788), au-dessus de 15 %, tandis que se maintiennent sur des pourcentages inférieurs les biens financiers (11 151) et les entreprises (6 886).

Fig. 10 – Type des biens au sein de la base de données

Catégorie du bien	*Total 2011-2015*	*Récapitulation total base de données*
Entreprise	6.886	9.654
Financier	11.151	15.709
Immeuble	39.384	64.374
Meuble	13.788	21.090
Meuble enregistré	18.257	28.360
Total	***89.466***	***139.187***

Source : Ministère de la Justice

En ce qui concerne les biens confisqués, ceux-ci représentent 37,4 % des 139 187 biens figurant dans la base de données, avec une proportion qui, tout en se maintenant relativement constante au cours du temps, affiche une légère augmentation (au 30 mars 2014, ils formaient 35,4 %). Les biens en question, comme cela figure dans le schéma ci-dessous, sont divisés en :

- biens faisant l'objet de confiscations non définitives (25 229) et donc susceptibles de connaître une nouvelle évolution de leur situation ;
- biens pour lesquels on est arrivé à une confiscation définitive (21 570), mais qui sont toujours en attente d'une destination ;
- biens qui, par contre, ont déjà fait l'objet d'une ordonnance de destination (5 240).

Fig. 11 – Biens confisqués

Confiscations	*Nombre biens*	*% nombre de biens dans base de données*
1. Confiscations non définitives	25.229	18,1%
2. Confiscations définitives	21.570	15,5%
3. Confiscations avec destination	5.240	3,8%
Total des biens confisqués	52.039	37,4%
Total biens dans la Base de données	***139.187***	***100,0%***

Source : Ministère de la Justice

Parmi ceux-ci, une part relativement importante est représentée par les biens qui font l'objet d'une confiscation sous la forme d'une mesure définitive (21 570, 15,5 % des biens présents dans la base de données), car ils figurent encore dans les services judiciaires auprès des sections des mesures de prévention.

Il s'agit en l'occurrence de biens, en particulier 8 299 immeubles et entreprises, qui devraient être concernés par les prochaines ordonnances de destination et qui, en théorie, sont en train d'arriver à la phase finale de tout le processus de saisie et de confiscation.

L'administration de la justice, avec la promulgation de la confiscation définitive, a créé les conditions pour que les biens puissent être utilisés par l'État, en entrant dans le patrimoine de celui-ci ou en étant attribué à différentes administrations locales ; l'Agence nationale pour les biens confisqués devrait ensuite veiller à rendre ceci effectif en émettant l'ordonnance singulière de destination.

Dans l'ensemble, en incluant toutes les données qui sont présentes dans les archives, les types de biens qui sont davantage soumis à une confiscation définitive apparaissent être les biens meubles enregistrés (8 533), qui ont connu une forte augmentation au cours de ces dernières années (plus de 5 000 biens soumis à une confiscation définitive à partir du 1er janvier 2012), suivis par les biens immeubles (7 104).

Fig. 12 – Biens soumis à une ordonnance de saisie définitive

	Entreprise	Financier	Immeuble	Meuble	Meuble enreg.
Confiscations définitives	1.195	2.046	7.104	2.692	8.533

Source : Ministère de la Justice

Lorsqu'on analyse le nombre des biens confisqués de manière définitive au cours de la période 2011-2015, on constate qu'au cours de l'année 2012, on a assisté à un grand nombre de confiscations (2 076), portant sur des biens meubles enregistrés (qui prévalent également en 2011 et 2014), principalement constitués par des véhicules automobiles tandis qu'au contraire, les données de l'année 2013 montrent que ce sont les biens immeubles, 1 863, qui ont davantage fait l'objet de ce type de mesure de la part des autorités judiciaires.

Au cours des cinq dernières années, par conséquent, on a assisté à 6 166 confiscations définitives portant sur des meubles enregistrés, contre 4 435 portant sur des biens immeubles.

Il faut souligner les données concernant les biens susceptibles d'être destinés, à savoir les biens immeubles et les entreprises : on en passe des 817 (716 biens

immeubles + 101 entreprises) de 2011 à 2 137 (1 863 biens immeubles + 274 entreprises) de 2013, avec pour conséquence inévitable que le nombre des ordonnances de destination ayant été émises au cours des dernières années ne correspond pas.

Fig. 13 – Biens soumis à une ordonnance de saisie définitive

	2011	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	*TOTALI*
Meuble enreg.	794	2.076	1.210	2.025	61	*6.166*
Immeuble	716	1.059	1.863	671	126	4.435
Meuble	279	250	446	162	49	1.186
Financier	123	160	423	192	20	918
Entreprise	101	135	274	158	20	688
Total	***2.013***	***3.680***	***4.216***	***3.208***	***276***	***13.393***

Source : Ministère de la Justice

Les biens confisqués de manière définitive appartenant au type des biens immeubles et des entreprises sont ensuite destinées à l'État et aux différents organismes locaux tels que les municipalités (de manière prédominante), les provinces et les régions, pour être ensuite utilisés selon les différents objectifs que l'on décrira plus loin.

La tendance au cours des cinq dernières années montre que l'attribution des biens destinés dépend de facteurs qui sont externes par rapport au système judiciaire. Tandis que, en effet, les tribunaux, les cours d'appel et la Cour de Cassation exercent leur travail avec zèle, comme le montre la progression des biens confisqués, la phase suivante, qui dépend de la compétence de l'Agence nationale pour les biens confisqués reste trop soumise à des éléments, comme le manque de personnel disponible ou les changements des cadres de direction, qui la rende imprévisible.

Dans ce domaine, il faut souligner qu'au cours des années 2007-2009, on a toujours dépassé un quota de 500 biens destinés, alors que la compétence avait été confiée à l'Agence des propriétés de l'État et, au cours de dernière période, aux préfectures. Depuis le 31 mars 2010, l'Agence nationale a pris le relais, et malgré l'augmentation des confiscations définitives, les destinations ont grandement diminué.

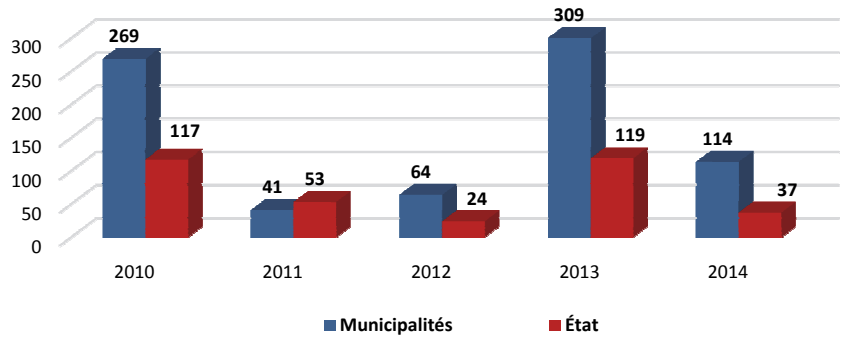
En 2010, on assistait encore à 386 destinations, mais, au cours des deux années suivantes, on a constaté une forte baisse, avec un total d'environ 90 biens destinés au cours des années 2011 et 2012.

En 2013, il semblait que la productivité de l'Agence nationale puisse revenir à des taux acceptables, avec 428 biens arrivés à destination. Mais les chiffres de l'année

2014 ont mis en évidence qu'il y a eu un fort ralentissement dans la promulgation des ordonnances et que l'on a mis en stand-by un grand nombre de biens qui demeurent inutilisés.

Fig. 15 – Biens confisqués avec destination*

	Municipalités	*État*	***Total***
2010	269	117	**386**
2011	41	53	**94**
2012	64	24	**88**
2013	309	119	**428**
2014	114	37	**151**



Source : Ministère de la Justice

* Données actualisées au 31 décembre 2014

3.5 Les caractéristiques du modèle italien

Le projet SOS Legality a permis de confirmer une grande partie des points forts et des points faibles du modèle de gestion des biens saisis et confisqués en Italie ayant déjà été mis en évidence aussi bien dans la pratique que par d'autres études.

En particulier, parmi les points forts, on peut relever :

- **le double système de réglementation :** la possibilité d'adopter la procédure de prévention permet de frapper de manière beaucoup plus efficace et directe les organisations criminelles, grâce à une procédure beaucoup plus légère que la procédure pénale et par le biais d'une confiscation élargie, allant au-delà de l'infraction dans le contexte d'une philosophie plus large de protection des intérêts collectifs ;

- **la grande expérience acquise par certains acteurs de la procédure** : la lutte contre la criminalité organisée, en particulier grâce au recours à la saisie et à la confiscation des biens, répond à une longue tradition existant en Italie. Des compétences spécifiques ont vu le jour, en particulier en ce qui concerne certaines étapes de la procédure et aussi bien les lois que les pratiques ont bénéficié d'une amélioration constante, grâce à la richesse de ses expériences ;
- **la valeur sociale de la procédure** : l'attribution des biens confisqués à des fins sociales représente un point clé de la procédure et « fait honneur » à l'ensemble de la procédure, qui est souvent contrainte de limiter les droits de certaines parties ;
- **l'outil clé dans la lutte contre la criminalité organisée** : les organisations criminelles sont devenues au fil des années de plus en plus structurées et se sont transformées, au départ de centres de perpétration d'activités illicites qu'elles étaient, en de véritables acteurs économiques. Frapper les ressources économiques par lesquelles ces organismes peuvent se financer et se renforcer représente une arme de très grande valeur ;
- **l'équilibre des charges et des contrôles au cours de la phase judiciaire** : la cogestion de la procédure de la part de différents acteurs est un facteur positif, qui permet de minimiser tous les actes arbitraires ou discrétionnaires ;
- **l'indépendance du point de vue politique** des fonctionnaires publics qui œuvrent dans le processus de confiscation, étant donné qu'ils n'ont pas besoin de l'autorisation des organes politiques et ne peuvent être contrôlés par ceux-ci. Les seuls services qui ne sont pas totalement indépendants du pouvoir politique sont les organes de l'Agence nationale ;
- **le faible degré de vulnérabilité par rapport à la corruption que présente le système** étant donné qu'il n'y a pas beaucoup de marge de manœuvre pour ceux qui voudraient tirer des avantages illicites du processus de confiscation : les procédures sont très détaillées et les actions qui pourraient éventuellement faire l'objet d'une corruption sont bien définies par les exigences imposées par la loi.

On discerne cependant trois points faibles :

- **le manque de clarté** : la mise à jour constante de la législation, en introduisant de nouveaux instruments et procédures, a lieu de manière mal structurée, en favorisant une certaine incohérence, qui crée souvent des incertitudes et des doutes en matière d'interprétation ;
- **la durée excessive des procédures** : la durée excessive des procédures, en particulier des procédures pénales, crée des obstacles considérables pour une

bonne gestion des biens et pour le bon fonctionnement du système dans son ensemble. À partir de la phase de saisie jusqu'à la confiscation définitive, les biens peuvent être principalement gérés de manière conservatoire, en limitant ainsi toute possibilité d'utilisation. Ceci s'avère particulièrement critique lorsque les biens sont représentés par des entreprises ;

- **la collecte et l'accès aux données** : au vu des objectifs économiques et sociaux de la loi, une bonne connaissance des biens de la part d'un vaste public s'avère souhaitable. La possibilité d'accéder et d'exploiter les données relatives aux biens présente certainement des marges d'amélioration ;
- **l'état des biens** : une des difficultés les plus grandes est représentée par le maintien des biens en bon état, en particulier les biens immeubles et les entreprises, qui, une fois qu'ils sont entrés sous le contrôle de l'administration judiciaire et de l'Agence nationale apparaissent souvent grevés de frais liés au crédit ou de situations d'illégalités marquantes, auxquelles il faut mettre fin ;
- **la limitation en ce qui concerne la vente des biens,** laquelle est soumise à un noble but de réutilisation sociale, une prérogative qui peut parfois aller à l'encontre de la durabilité du bien lui-même ;
- **l'administration des entreprises confisquées** : la gestion des entreprises confisquées est complexe, étant donné que, dès la phase de la saisie, l'administrateur est confronté à une série de situations qui ne sont pas ordinaires, parmi lesquelles figurent souvent la régularisation du versement des cotisations sociales, l'adaptation aux normes en matière de sécurité, de même que la pression exercée par certains créanciers, la difficulté d'accéder au crédit, l'annulation des commandes. Des difficultés de ce type exigent une expérience et des compétences de gestion très élevées ainsi que la collaboration de différents acteurs, en particulier au niveau territorial, qui sont souvent difficiles à mettre en œuvre ;
- **les charges pesant sur les biens immeubles** : les immeubles saisis sont souvent grevés par des hypothèques, qui rendent ces biens peu appétissants. Il est en effet très difficile d'attribuer des biens à des organismes locaux qui, souvent, ne sont pas en mesure de « libérer » celui-ci ;
- **le rôle et les ressources de l'Agence nationale** : l'Agence nationale, récemment créée, a immédiatement joué un rôle majeur pour la gestion des biens confisqués. Cependant, les ressources financières et le personnel limités, ainsi que la nature de l'organisme (qui n'est pas suffisamment indépendant), rend difficile l'accomplissement de toutes les taches qui lui sont attribuées par la loi ;

- **la mise en œuvre des noyaux de soutien** : les noyaux de soutien qui, en vertu de la loi, devraient représenter un soutien local pour aider à l'Agence nationale là où elle ne parvient pas à agir, ne sont souvent pas convoqués avec régularité et, dans des très nombreux cas, ne sont même pas constitués ;
- **le suivi :** l'action de suivi du bien de la part de l'Agence nationale après l'attribution à une municipalité ou à un autre organisme local et, ensuite, à une association, présente des lacunes ;
- **le contexte socio-psychologique** : on a souvent constaté l'existence d'un climat hostile sur le territoire dans lequel la confiscation des biens appartenant au crime organisé a eu lieu.

3.6 La confiscation des biens dans la pratique et la réutilisation dans des buts sociaux

Un aspect important devant être pris en considération lorsque l'on parle du modèle de confiscation ayant été adopté en Italie est représenté par le rôle-clé qui est joué par la société civile. Les mouvements territoriaux, les associations nationales, les politiciens locaux, les professionnels qui sont impliqués dans la procédure de confiscation, les journalistes, mais aussi des citoyens ordinaires, sont de plus en plus engagés dans une action de sensibilisation de la population et de la politique sur le problème de la confiscation et, de manière plus générale, de la lutte contre la criminalité organisée, en contribuant souvent à exercer une certaine pression sur la mise à jour des politiques institutionnelles correspondantes.

On assiste de manière relativement fréquente à des cas très encourageants de réutilisation des biens confisqués dont le succès n'est pas lié au système législatif mais, plutôt, à l'engagement des différents acteurs qui sont impliqués dans les procédures.

À cet égard, on peut affirmer que, dans la pratique également, on constate l'existence de certains des points forts qui ont été mentionnés précédemment ; par exemple :

- **la réutilisation des biens confisqués dans des buts sociaux** : selon la législation italienne sur la confiscation, à la suite de l'attribution, le bien doit être réutilisé dans des buts sociaux. Conformément à ces dispositions, actuellement, de nombreux biens ont effectivement commencé une nouvelle vie sous le signe du « bénéfice pour la société » : maisons de repos, maisons d'accueil pour les femmes victimes d'une violence domestique, abris pour les clochards, bibliothèques, structures sportives, etc.

- **la confiscation des biens sociaux vue comme un thème socialement pertinent** : les médias italiens, en effet, réservent un bon impact médiatique aux cas de réutilisation des biens confisqués qui aboutissent à de bons résultats. Le fait de rendre ces histoires publiques permet de déclencher un mécanisme vertueux de sensibilisation sur le thème de la confiscation : de cette manière, en effet, de nombreux citoyens peuvent être informés de l'utilité sociale de la confiscation des biens illégaux, se posent des questions sur le problème et sont souvent impliqués dans le débat public et politique sur la confiscation.

On constate cependant également dans la pratique, une confirmation de ce qui constitue les points faibles (certains de ces points seront développés dans les paragraphes qui suivent) :

- **procédures judiciaires trop longues** : un problème important lié au système judiciaire italien consiste dans la longueur excessive des procédures. Ce problème critique n'est pas uniquement limité aux confiscations de la criminalité organisée mais représente plutôt une caractéristique générale du système judiciaire en Italie. Il va de soi cependant que la durée excessive des procédures a un effet particulièrement grave sur les confiscations, étant donné qu'il implique de longues périodes d'inutilisation (ou d'inactivité dans le cas des entreprises confisquées) qui sont hautement préjudiciables aux biens qui sont soumis au régime de confiscation ;
- **les difficultés de l'Agence nationale pour les biens saisis et confisqués (ANBSC) :** potentiellement, l'idée d'une institution en mesure d'unifier et de centraliser l'ensemble du processus de confiscation des biens à l'échelle nationale pourrait garantir des résultats très performants. Toutefois, l'absence de ressources suffisantes (aussi bien humaines que financières), allant de pair avec la faible architecture institutionnelle de l'ANBSC ont fait de cette agence un organisme étatique qui n'est pas toujours fonctionnel ;
  L'Agence nationale semble être privée des compétences et des ressources qui sont nécessaires pour gérer correctement les entreprises présentant un passé marqué par une affiliation criminelle. En effet, les difficultés que ces entreprises doivent affronter après la confiscation sont extrêmement nombreuses : la perte de la compétitivité, la nécessité de se conformer à la législation italienne (ayant été contournées jusque-là en raison des pratiques criminelles) et les conséquences négatives qui en découlent. Privées des ressources et des compétences qui sont nécessaires, la plupart des entreprises confisquées courent le risque d'une fermeture ;
- **le manque de formation spécifique dans le chef des administrateurs judiciaires :** les compétences professionnelles de l'administrateur judiciaire

désigné pour gérer le bien au cours des phases judiciaires de la confiscation correspondent, en vertu de la loi, à celles d'un comptable. Dans de nombreux cas, cependant, la figure du comptable s'est montrée inefficace lorsqu'il s'agit de gérer des cas complexes et très structurés, comme dans le cas des entreprises confisquées et des immeubles qui risquent de perdre beaucoup de leur valeur à la suite de leur inutilisation

Toutefois, il convient de souligner qu'au cours de ces dernières années, certaines universités italiennes ont organisé des cours d'étude et de formation permettant de former les futurs administrateurs judiciaires ;

- **le risque que les biens confisqués retombent dans des mains criminelles** : dans certains cas, l'absence de contrôles au cours de la phase d'attribution du bien peut donner lieu à des pratiques illégales. Les principaux risques sont de deux ordres : parfois, le délinquant auquel le bien a été saisi peut récupérer la possession de celui-ci par le biais d'un prête-nom ; d'autres fois, les biens risquent d'être confiés à des personnes qui sont affiliées à des bandes criminelles différentes de celles auxquelles il appartenait auparavant ;
- **la difficulté d'obtenir des informations quant aux biens confisqués** : récolter des informations et du matériel sur les biens ayant été confisqués à la criminalité organisée en Italie est souvent une tache très ardue. Le système fragmenté qui se base sur des institutions et des figures très variées, se combinant avec une grave pénurie d'un matériel qui soit disponible en ligne, fait de toute recherche sur les biens confisqués un vrai parcours du combattant.

Le facteur positif qui est lié à la confiscation et qui est représenté par la réutilisation des biens dans des buts sociaux et l'influence positive que ces biens peuvent avoir sur l'économie italienne et sur le système productif du pays ont été pris en ligne de compte par les politiques de cohésion qui, au fil des années, ont justement visé à un renforcement des bonnes pratiques de l'antimafia sociale ayant été mises en place à partir de l'entrée en vigueur de la loi n° 109/96 sur la réutilisation des biens confisqués dans des buts institutionnels et sociaux.

Dans ce contexte, en effet, les nombreux biens, meubles, immeubles et entreprises ayant été soustraits à la criminalité organisée peuvent être considérés comme des ressources à mettre en valeur dans les outils de programmation et de mise en application des politiques de protection et d'inclusion sociale, de promotion coopérative et d'entreprenariat des jeunes, de protection du travail et de développement touristique, agroalimentaire, artisanal, commercial et industriel.

La réutilisation sociale des biens confisqués met en évidence à quel point les dimensions qui caractérisent un processus de confiscation sont en réalité très nombreuses :

- **dimension liée à l'enquête et dimension judiciaire**, dépendant des compétences de la magistrature et de la police, avec une action de répression à l'égard de l'économie criminelle ;
- **dimension politique,** à partir du moment où l'on rétablit la confiance dans les institutions et dans la vie démocratique du pays chez tous les citoyens ;
- **dimension économique,** avec la mise en valeur territoriale des ressources ayant été soustraites par la violence, en fournissent une occasion de croissance et de développement tangible ;
- **dimension sociale,** culturelle et éducative, en mesure de démontrer que les organisations criminelles ne sont pas invincibles et que chacun doit faire son devoir.

Pour ces raisons, la réutilisation sociale des biens confisqués est devenue un thème de plus en plus important dans l'optique du développement communautaire en matière d'emploi, d'inclusion sociale, d'amélioration de la qualité de la vie et de participation démocratique.

On estime par conséquent que la promotion, la diffusion et la mise en application des projets visant à la mise en valeur des biens confisqués sont en mesure de contribuer au renforcement des politiques de cohésion sociale, de travail pour les jeunes et de développement des réseaux relationnels, par le biais de la méthode du partenariat public-privé.

En 2014, l'association Libera a organisé le premier recensement des expériences positives de réutilisation des biens confisqués aux mafias auprès des représentants du troisième secteur, des associations, du volontariat et de la coopération.

On a ainsi recensé 395 réalités sociales, qui correspondent à 395 bonnes pratiques de gestion des biens confisqués.

Parmi celles-ci, 65,8 % sont situées dans le Sud de l'Italie, 25 % dans le Nord et 9 % en Italie centrale. La région présentant le plus grand nombre d'expériences positives est la Sicile, avec 99 bonnes pratiques de la part des réalités sociales, suivie par la Lombardie avec 75 réalités sociales, la Campanie arriver troisième avec 64 bonnes pratiques.

Il s'agit donc de trois cent quatre-vingt-quinze expériences, qui fournissent un cliché instantané de la réalité de la nation du point de vue de la réutilisation sociale, de l'engagement et de la coresponsabilité. Un message concret, qui témoigne du fait que lorsque l'État, d'un côté, et les membres de la société civile organisée – coopératives sociales, associations de bénévolat et de promotion sociale, organisations sans but lucratif, entreprises sociales – de l'autre agissent de manière pratique, ils engendrent les résultats positifs d'une nouvelle culture de mise en valeur et de promotion du bien commun.

Si l'on analyse en détail les 395 réalités sociales, il apparaît que 58,5 % du total est représenté par les associations, 23,4 % sont des coopératives, tandis que 2,3 % représentent les fondations et les communautés. En l'occurrence, les réalités sociales qui se voient attribuer les biens confisqués œuvrent à concurrence de 22 % dans des activités au profit des mineurs d'âge, 13,4 % travaillent avec des personnes handicapées, 13 % travaillent dans le domaine de la réinsertion dans le monde du travail, 5,8 % avec des toxicomanes, 4 % avec des personnes âgées et des migrants et 2,7 % dans le cadre des communautés de femmes victimes de violences. Une quote-part de 29,6 % exerce des activités dans d'autres domaines d'intervention.

Les nombreuses expériences ayant été recensées démontrent par conséquent qu'il est possible de développer des emplois sains et des services pour les territoires et de devenir un multiplicateur de confiance pour les citoyens, en ayant également le mérite d'attirer l'attention du public sur les opportunités que les immeubles confisqués offrent aux différents sujets concernés (collectivités locales et services sociaux privés).

En même temps, elles ont mis en évidence certains problèmes critiques qu'il faut souligner et qui exigent de manière de plus en plus pressante, aussi bien l'approbation de modifications législatives que la mise en œuvre de nouveaux modèles de gouvernance.

- **la destination et la remise des biens n'impliquent pas toujours une mise en valeur**. Dans de nombreux cas, la destination et la remise d'un bien immeuble à un organisme local n'implique pas nécessairement la mise en valeur de celui-ci en tant que ressource servant au développement social et économique du territoire ; souvent, les biens demeurent inutilisés pendant longtemps pour diverses raisons ou sont attribués en prêt à usage à des personnes qui ne sont pas en mesure d'en exploiter au mieux tout le potentiel ;
- **la transparence, la publicité et l'égalité du traitement au cours des procédures d'attribution**. Les autorités locales, au cours de l'attribution des biens immeubles à des services sociaux privés, n'ont pas toujours recours à des procédures d'appels d'offres publics, nonobstant ce qui est établi par les normes légales en vigueur. Il est au contraire nécessaire que cette procédure soit placée sous le signe de la transparence et de la méritocratie. L'attribution d'un bien est, du point de vue symbolique, une occasion importante d'affirmation de la culture de la légalité et il est donc nécessaire d'adopter des procédures qui répondent à cet objectif et en mesure de former les bases du lancement d'un modèle vertueux de relations entre l'administration publique et les services sociaux privés. En particulier, l'attribution d'un bien confisqué peut également être l'occasion pour expérimenter des formes de

conception participative de projets, ouvertes à tous les sujets intéressés ainsi que des modèles innovateurs de gestion non exclusive ;

- **la nécessité d'une programmation dans la destination des biens confisqués**. Actuellement, les biens confisqués sont destinés et remis par l'Agence nationale principalement en fonction de critères géographiques. L'immeuble est, dans la plupart des cas, confié à la municipalité sur le territoire de laquelle il se trouve.
  Il serait cependant nécessaire d'ajouter aux critères géographiques d'autres paramètres tels que : « la demande » de biens confisqués de la part des sujets sociaux privés se trouvant sur le territoire, les capacités pratiques et de planification de ces sujets, la capacité dans le chef de l'administration locale de se faire le promoteur de parcours transparents et participatifs de mise en valeur, la présence de filières de production et économiques de grande valeur, les politiques territoriales de protection sociale, etc.
  L'analyse de ces facteurs pourraient en effet mener à une programmation de la destination qui naîtrait d'une connaissance approfondie des variables qui ont été mentionnées ci-dessus et qui permettrait de réaliser l'objectif de la programmation, c'est-à-dire celui d'attribuer les biens confisqués de la manière la plus efficace possible, en les destinant aux territoires et aux sujets qui se montrent davantage en mesure de les exploiter ;
- **la mise en valeur d'un bien en tant qu'action de développement local**. Les outils actuels de mise en valeur des biens immeubles confisqués privilégient une approche qui consiste principalement en un transfert des ressources financières publiques vers les communes. Les financements qui sont disponibles ont principalement pour but une restructuration du bien et se sont concentrés sur les aspects liés au secteur du bâtiment. Cette approche a entraîné un passage au second plan des contenus, des idées et des sujets locaux. L'expérience ayant été réalisée jusqu'à ce jour a au contraire permis une prise de conscience du fait que la mobilisation des ressources territoriales, la participation de la communauté, la création d'idées et de contenus exigent les instruments et les compétences permettant d'organiser des parcours de développement endogène et de planification participative. En effet, les organismes locaux et les acteurs sociaux privés sont souvent dépourvus des compétences qui sont nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des opérations de ce genre, étant donné qu'ils se bornent à concevoir le financement comme une simple occasion de rénover l'immeuble ;
- **l'isolement des municipalités**. Un des aspects critiques des expériences ayant été réalisées jusqu'à ce jour a consisté à attribuer toute la responsabilité de l'opération de mise en valeur des biens confisqués au sujet qui en devient - dans la plupart des cas - propriétaire : la commune. Dans la

plupart des cas, les biens se trouvent situés dans de petites municipalités, qui ne disposent ni des ressources ni des compétences qui sont nécessaires pour faire face a une tâche de cette portée.
Il serait nécessaire, par conséquent, d'envisager des solutions permettant aux administrations communales d'apporter un soutien constant et qualifié au cours de la phase de définition du projet, en mettant en œuvre des méthodes et des instruments d'implication des sujets locaux et de création d'idées entrepreneuriales

- **la nécessité d'aller au-delà du « micro-localisme ».** Le problème de la mise en valeur des biens est souvent réduit à une dimension « micro-locale» et « hyper-fragmentée ». Il devient par conséquent impossible de poser l'hypothèse d'interventions plus larges, qui peuvent également prévoir l'implication de plusieurs biens appartenant à différents types et situés dans des territoires différents et de sujets agissant à différents niveaux, régional, national ou international. Cela apparaît fortement préjudiciable : il suffit de citer, à titre d'exemple, l'impact que pourrait avoir une approche visant à la création d'un réseau national de structures hôtelières pour le tourisme social, d'un réseau de logements sociaux ou bien d'espaces de coworking, d'incubateurs et de centres de recherche en partenariat avec les universités et parrainés par de grandes entreprises appartenant au *made in Italy*.

Compte tenu de ce qui a été exposé, il apparaît par conséquent « prioritaire » d'ouvrir les biens sur les territoires afin de favoriser une prise de conscience du fait qu'il peut exister une voie d'amélioration de la qualité de la vie du point de vue économique et social.

3.7 La gestion des entreprises saisies et confisquées

Les pratiques de réutilisation dans un but social des biens confisqués aux organisations criminelles ont permis d'obtenir, en plus d'un affaiblissement de ces mêmes organisations criminelles, deux autres résultats importants, présentant une forte connotation symbolique et un impact médiatique considérable :

- l'affirmation du principe de la légalité dans des lieux où, jusque-là, a prévalu le pouvoir criminel
- l'indemnisation de la collectivité à travers la restitution d'un bien ayant été soustrait à la mafia.

La réutilisation dans des buts d'utilité sociale des biens confisqués ne résout cependant pas entièrement les problèmes complexes qui, au contraire, surtout en ce

qui concerne les entreprises saisies confisquées, demeurent entièrement irrésolus, comme cela été notamment démontré par les visites et par les contrôles prévus dans le cadre du projet.

Il y a deux principales raisons qui devraient pousser à approfondir les processus gouvernementaux du développement de ce type de patrimoine :

1. la croissance continue du nombre des entreprises confisquées à des organisations criminelles ;
2. Les problèmes qui se posent lors de la gestion du développement d'une entreprise soumise à une mesure de confiscation définitive et à sa destination ultérieure. En vertu des normes légales en vigueur, au cas où ces entreprises présenteraient des perspectives concrètes de continuité de leurs activités, elles peuvent être vendues ou données en location, ou, à défaut de toute hypothèse concrète de développement futur, être liquidées. Sur la base de l'observation des données sur la progression des entreprises confisquées, on remarque, cependant, une difficulté manifeste dans le chef des administrateurs de mettre en place et de favoriser des parcours de développement durable, de manière à garantir à celles-ci une perspective de poursuite de leurs activités. Sur le total des entreprises confisquées, seul un faible pourcentage a été destiné à la vente ou à la location. Les autres entreprises, ou bien se trouvaient déjà en cours de liquidation au moment de la confiscation définitive, par exemple, en raison d'un jugement déclarant la faillite, ou bien ont été destinées à la liquidation, étant donné qu'on n'a pas jugé plausible l'hypothèse d'une poursuite de l'activité.

Sur la base de l'analyse de ces données, on pourrait donc conclure que « la confiscation d'une entreprise provoque presque toujours sa disparition ». Toutefois, ce même phénomène, analysé selon les principes entrepreneuriaux selon lesquels les « entreprises de toute nature » doivent être analysées dans une optique liée à leur « capacité économique durable » à long terme (en concentrant donc l'attention, non pas tellement sur la croissance du point de vue des dimensions que sur le développement du point de vue qualitatif), sans par ailleurs perdre de vue les caractéristiques qui distinguent le « contexte organisationnel » dans lequel sont prises les décisions et « le milieu d'influence» au sein duquel celles-ci exercent leurs activités oblige à émettre certaines hypothèses dont dépendent le succès des processus d'assainissement et de développement durable.

Le nombre élevé d'entreprises qui en arrivent au stade de la confiscation alors qu'elles sont déjà en cours de liquidation ou de faillite peut être expliqué en vertu de deux facteurs au moins :

1. **le long laps de temps qui s'écoule entre la saisie et la confiscation.** Une période aussi longue entraîne en effet, une incertitude marquée, aussi bien quant à la durée prévue de l'administration judiciaire que de la destination effective de l'entreprise saisie. Au cours d'un laps de temps si long, bien que l'administrateur judiciaire soit appelé à accomplir les actes visant « à la garde, conservation et administration des biens saisis éventuellement pendant tout le cours de la procédure, notamment afin d'accroître, lorsque c'est possible, la rentabilité des biens eux-mêmes », il est difficile de mettre en place, même avec un plan d'affaires pluriannuel approuvé par le tribunal, une planification qui puisse aller au-delà d'un horizon à court terme (par exemple 12 mois). En conséquence, les perspectives de développement à long terme de l'entreprise sont subordonnées à des objectifs de croissance à courte vue, c'est une approche statique qui prévaut dans le chef de l'administration judiciaire, qui vise avant tout à la conservation d'un *statu quo* de l'entreprise et, qui n'est pas toujours compatible avec la nature essentiellement dynamique d'une entreprise. Une gestion qui est essentiellement orientée vers la protection et la conservation de l'entreprise entraîne, en l'absence d'investissements qui se révèlent impossibles, notamment en raison de l'absence de ressources financières appropriées, un affaiblissement progressif du patrimoine et des possibilités de survie qui entraîne les effets suivants :

    a. *absence de qualification des ressources de type « stratégique » de l'entreprise* elle-même comme, par exemple, les ressources humaines possédant des compétences significatives ou des clients importants qui ont tendance à « quitter » l'entreprise en l'absence d'une perspective sans ambiguïté de continuité des activités ;
    b. *absence d'analyse des opportunités potentielles offertes par le marché* qui peuvent se présenter au fur et à mesure et qui pourraient être fondamentales dans le cadre d'un développement durable de cette entreprise elle-même.

2. **les différents types d'entreprises saisies et, éventuellement, confisquées à la criminalité organisée.** En général, pour les entreprises en question, on constate l'existence de quatre cas d'espèce différents :

    a. entreprise qui n'est pas vraiment opérationnelle et dont le but exclusif est le blanchiment de revenus illicites ; il s'agit d'entreprises dont les activités n'existent que de manière formelle, tandis que n'existe pas de mécanisme réel de fonctionnement de celles-ci ;
    b. entreprise qui est opérationnelle avec « infiltrations » par des opérations anormales, découlant des liens avec l'organisation criminelle ; il s'agit

d'un type d'entreprise qui, tout en poursuivant des buts de blanchiment et/ou de dissimulation d'opérations illicites, exerce des activités économiques régulières, présentant souvent des dimensions limitées et, dans certains cas, gérées par des sujets tiers qui sont apparemment étrangers à l'organisation criminelle (ce que l'on qualifie de prête-nom) ;

c. entreprise qui est normalement opérationnelle et ayant pour but la réalisation d'une activité entrepreneuriale normale ; dans cette catégorie se situent les entreprises qui ont connu des investissements de capital ayant été effectuées par la criminalité organisée, parfois très longtemps avant que ne soit appliquée la procédure de saisie et de confiscation, afin d'en acquérir la propriété et le contrôle. Ce cas peut être à son tour divisé en deux autres cas selon la présence ou non dans l'entreprise de sujets qui peuvent être mis en relation avec l'organisation criminelle. A cet égard, il est possible d'identifier :

   1. l'entreprise financée par des capitaux de nature illicite, dans laquelle, par exemple dans certains domaines clés de l'organisation (zone commerciale, productive, administrative), existent des ressources humaines liées à l'organisation criminelle (et qui ne font pas preuve pour autant d'une manque de professionnalisme) ;
   2. l'entreprise financée par des capitaux de nature illicite, dans laquelle la plupart, sinon la quasi-totalité, des ressources humaines est absolument étrangère à l'organisation criminelle ; dans ce type d'entreprise, le contrôle de la société a lieu exclusivement par la détention de parts ou d'actions de l'entreprise.

Au cas où la procédure de saisie ou de confiscation a pour objet le type a), il est certain que l'entreprise sera mise en liquidation et que l'on demandera l'effacement du Registre des entreprises. La même conclusion vaut de manière générale pour les entreprises qui s'inscrivent sous le cas b). Il en va autrement, par contre, pour les entreprises qui appartiennent aux points c.1) et c.2) :

- pour le cas d'espèce c. 1), l'administrateur judiciaire peut se trouver face à une organisation décimée, à la suite de mesures de détention préventive ou d'éloignement des ressources humaines qui sont directement impliquées dans les activités de l'entreprise. Dans les entreprises de petites dimensions et dans les entreprises individuelles, le phénomène décrit ci-dessus peut représenter une cause empêchant la poursuite des activités de l'entreprise, entraînant la faillite ou la liquidation de celle-ci ;
- pour les entreprises c. 2), dont le lien avec les organisations criminelles est presque, sinon entièrement, uniquement lié au capital investi et non pas aux

ressources humaines qui sont présentes dans l'organisation, contrairement aux cas précédents, l'administrateur est en mesure de trouver, aussi bien dans l'entreprise que dans le marché sur lequel celle-ci œuvre, des conditions qui sont favorables à des processus d'assainissement lorsque ceux-ci sont nécessaires et de développement durable de l'entreprise ayant pour but une destination ultérieure (vente ou location).

C'est surtout ce dernier cas d'espèce qui caractérise principalement les entreprises qui font l'objet de l'échantillon. Les administrateurs judiciaires, toutefois, en plus des difficultés qui sont liées aux cas d'espèce susmentionnés, ont dû également faire face à des problèmes liés au contexte, qui sont engendrés par la disparition des avantages qui naissaient de l'illégalité, provoquant une forte diminution de la marge de compétitivité. Il s'agit de problèmes critiques qui, s'ils ne sont pas correctement traités, sont en mesure de compromettre, même à court terme, les perspectives de développement durable de l'entreprise, en donnant lieu au lancement de procédures de liquidation ou, dans les cas les plus graves, à la faillite de l'entreprise elle-même.

Par conséquent également, dans le cas d'entreprises saisies et confisquées, il devient nécessaire de procéder à la mise en place de plans d'affaires convaincants et soutenus par des hypothèses financières et économiques concrètes. L'échec de solutions qui seraient exclusivement justifiées par des considérations dictées par la valeur sociale risque d'avoir un effet boomerang.

Les trois hypothèses de procédure, saisie - confiscation au premier degré - confiscation définitive, posent des problèmes d'un autre type, mais ne mettent en aucune façon fin à l'exigence de gérer les entreprises en tant que telles, en les évaluant et en les gérant selon les principes imposés par le marché, par un jugement rationnel ainsi que par l'honnêteté en matière économique et organisationnelle.

L'évaluation à laquelle procède l'administrateur judiciaire dans les 30 jours qui suivent la saisie judiciaire ne semble pas suffisante pour une compréhension réelle du potentiel de l'entreprise et pour que soient adoptées les décisions de la part du juge délégué et, après la confiscation au premier degré, par l'Agence.

Il faut soigneusement tenir compte du fait que les entreprises saisies à la criminalité agissent également par le bais de logiques de concurrence « déloyale » et se réfèrent à un système de règles qui progressent de manière parallèle aux règles institutionnelles : leur action engendre une série d'actions externes négatives, qui augmentent fortement leur compétitivité et pour lesquelles la communauté paie un prix très élevé.

Évaluer le potentiel de l'entreprise signifie en premier lieu en évaluer le potentiel sans tenir compte de ces actions externes.

Dans le cours de leurs activités économiques, les entreprises saisies et confisquées aux organisations criminelles agissent selon des logiques illégales qui en augmentent le pouvoir concurrentiel par rapport à celle qui travaillent en toute légalité :

- elles ont recours à la violence, à leur pouvoir d'intimidation et de corruption envers les clients, les fournisseurs et les concurrents, en faussant ainsi les règles de la libre concurrence et du libre marché ;
- elles gèrent les ressources humaines selon des logiques d'affiliation paternaliste, d'oppression et/ou de fidélité ;
- elles mènent des processus de gestion en échappant aux obligations fiscales, et à tout critère de développement de la personne, de défense des droits et de mise en valeur du professionnalisme et des compétences ;
- elles se procurent des ressources financières par le biais d'un blanchiment d'argent ou d'une collusion avec des membres consentants du système bancaire national ou international ;
- elles n'investissent pas dans l'innovation, le développement et la croissance, de sorte que leur structure technologique est souvent arriérée et obsolète ;
- elles agissent dans une perspective à court terme (spéculative) qui vise à optimiser les profits et minimiser les dépenses et les investissements ;
- elles sont profondément enracinées dans des systèmes d'échanges et de co-intérêts politiques au niveau local et, en même temps, obéissent de plus en plus à des systèmes opaques d'intérêts transnationaux ;
- elles peuvent compter sur des coûts de transaction réduit, en raison d'un réseau dense de relations, qui est leur atout le plus important et avec lesquels elles établissent des liens d'interdépendance ;
- le réseau de relations ne se limite pas au domaine des sujets qui œuvrent dans l'illégalité, mais imprègne aussi le domaine des sujets légaux, en engendrant de dangereux mécanismes d'ajustement mutuel et de « mimétisme ».

Au moment où elle est saisie, l'entreprise subit un « traumatisme » : toutes les prérogatives illégitimes sur lesquelles l'entreprise s'est appuyée jusque-là disparaissent et, en même temps, apparaissent une kyrielle de problèmes qui mettent à dure épreuve sa survie et qui sont susceptibles de miner ses perspectives de développement durable, en donnant lieu au lancement de procédures de liquidation ou, dans les cas plus graves, de faillite de l'entreprise elle-même :

- les délais et les contraintes de la procédure ne sont pas compatibles avec les temps de prise de décision qui vont de pair avec une gestion saine et compétitive tendant au développement ;

- le chevauchement de différents sujets (juge, administrateur et dépositaire, administrateur et Agence) compromet la continuité et l'uniformité de la gestion ;
- les banques réduisent de manière draconienne les lignes de crédit : il arrive souvent, en effet, qu'à la suite d'une mesure restrictive adoptée par les autorités judiciaires, les banques perdent toute confiance dans la capacité de l'entreprise d'honorer, à l'échéance prévue, les obligations ayant été précédemment assumées et limitent ou annulent les lignes de crédit qui avaient été jusque-là concédées. Cela rend particulièrement difficile la tâche de l'administrateur, qui se retrouve contraint du jour au lendemain de faire face a une crise des liquidités certaine qui, en particulier dans les entreprises qui sont particulièrement endettées, peut engendrer un état d'insolvabilité et, par conséquent, une faillite ;
- les crédits et les dettes subissent de fait une détérioration radicale de leur fiabilité ;
- le contrôle mafieux du réseau des clients/ fournisseurs est remplacé par le contrôle de l'État, pas toujours avec le même niveau d'efficacité ;
- la réduction du nombre des clients, avec une diminution conséquente du chiffre d'affaires. Un autre aspect critique, qui se présente aussi bien au début de la procédure judiciaire qu'au cours de la gestion de l'entreprise confisquée à titre définitif à une organisation criminelle, est représenté par la perte de clients et par les difficultés sans cesse croissantes qu'éprouve l'entreprise à acquérir de nouvelles commandes. Ce phénomène peut être dû aussi bien à la disparition des logiques de marché qui sont mises en œuvre par la criminalité organisée et qui visent à favoriser une entreprise plutôt qu'une autre, qu'à la perte de confiance de la part des clients et des fournisseurs dans la capacité de l'entreprise confisquée de parvenir à garantir l'offre de produits et de services précédente avec le même niveau de qualité ;
- les structures internes sont exposées à des logiques inédites de transparence, de coordination et de contrôle, même si la continuité des intentions est garantie par « ses » personnes au sein des structures et de la main-d'œuvre, en engendrant des ambiguïtés et des difficultés dans la mise en œuvre de la nouvelle approche dans la gestion ;
- le système de relations préexistant tend à disparaître et la société se trouve contrainte, d'un seul coup, d'agir seule, sans son principal *asset.* Les coûts de transaction et d'information augmentent ;
- l'administrateur judiciaire est enclin à la conservation, ce n'est ni un entrepreneur, ni un gestionnaire ;

- la gestion des ressources humaines. En ce qui concerne la gestion du personnel, il y a divers problèmes qui peuvent surgir. Ceux-ci peuvent concerner un statut contractuel non correct des travailleurs, ce qui entraîne une détérioration conséquente du caractère économique de la gestion par rapport aux résultats des états financiers de l'année précédente - et le capital humain - considéré comme formant le système de connaissance du personnel de l'entreprise servant à la poursuite de sa raison d'être - à la suite des décisions « d'abandon » prises par les ressources humaines les plus qualifiés. Bien que le premier des cas ayant été décrit présente un effet négatif immédiat sur le compte du résultat, en vertu des coûts additionnels du personnel que l'entreprise devra soutenir (que l'on qualifie souvent comme « coûts de la légalité »), la perte de compétences qualifiées peut représenter un grave obstacle pour la poursuite des activités de l'entreprise. En outre, dans ce dernier cas, le nouvel administrateur se heurtera à de nombreuses difficultés à court terme lorsqu'il s'agit de faire face aux exigences de la clientèle en garantissant la même qualité de l'offre des produits et des services, ce qui aura pour conséquence une perte d'image, de clientèle et de chiffre d'affaires ;
- l'augmentation des coûts liés à la transition vers la légalité : à la suite de la procédure, la plupart des entreprises se sont vu obligées d'adapter la gestion de l'entreprise à tous les paramètres exigés par la législation (par exemple, statut contractuel approprié pour les membres du personnel, certification en ce qui concerne le processus et le produit), avec pour conséquence de soutenir les coûts réels de maintien du système de l'entreprise, coûts dont l'absence, auparavant, contribuait à maintenir une forte marge de compétitivité ;

Au vu de ce qui précède se dégage également, par conséquent, le caractère très critique du rôle joué par l'administrateur judiciaire, de même que des caractéristiques que celui-ci présente pour que soit lancé avec succès un parcours d'assainissement et de développement durable, en particulier dans les entreprises confisquées à titre définitif appartenant au type C.2.

Il devient en effet très évident que s'impose le recours à une personne qui, en raison de sa valeur, de son professionnalisme et de son expérience, soit, d'un côté, une personne crédible, sur la base de son passé personnel, de sa préparation professionnelle et de l'expérience concrète qu'elle possède dans le domaine de l'assainissement des entreprises en crise et, de l'autre, soit en mesure de procéder à une analyse et à un diagnostic sérieux des causes réelles qui sous-tendent la crise de l'entreprise et de proposer des solutions d'intervention appropriées, de motiver et de guider des ressources humaines, de réactiver les processus d'élaboration du

consensus et de la confiance de la part de toutes les parties prenantes en ce qui concerne la stratégie d'assainissement et de développement ayant été choisie.

En particulier, dans les entreprises qui sont confisquées à la criminalité organisée décrites sous la rubrique c.2.), il est très important que le projet de relance s'organise autour d'une figure qui soit professionnellement appropriée et qui soit en outre en mesure de marquer de manière nette une rupture par rapport aux logiques qui ont caractérisé le passé récent de l'entreprise. De cette façon, l'administrateur judiciaire aura la possibilité de construire un nouveau climat de confiance, à l'intérieur de l'entreprise, vis-à-vis des membres du personnel et, à l'extérieur, envers les bailleurs de fonds et les clients, ce qui lui permettra d'attirer et de mobiliser les ressources nécessaires pour mettre en œuvre le plan d'assainissement et de développement.

Les entreprises qui font l'objet des mesures de saisie et de confiscation, comme cela ressort également de l'analyse sur le terrain, présentent différent problèmes, à plusieurs niveaux :

- **compétitivité et accès au marché** ; dans ce domaine, il arrive de constater :
  - absence de plan stratégique et orientation à court terme ;
  - absence de plans de marketing et commerciaux structurés ;
  - relations détériorées avec les fournisseurs ;
  - portefeuille clients en diminution ;
  - équipements technologiques et infrastructures insuffisantes et obsolètes ;
  - *selling proposition* dépassée.
- **situation économique et financière** ; dans ce domaine, on constate :
  - une érosion lente et constante des capacités d'obtenir des gains ;
  - un manque d'investissements structurels et commerciaux ;
  - un manque de clarté quant aux situations en matière de dette, à l'existence de contentieux antérieurs, aux problèmes de dette pressants ;
  - une détérioration progressive de l'entité du patrimoine ;
  - des problèmes de liquidité en raison de retards des paiements ;
  - peu ou pas de réserve de financement.
- **contrôle de la gestion et contrôles internes sous la forme de** :
  - mauvaise intelligibilité de la situation patrimoniale ;
  - lacunes de procédure et manque d'informations en ce qui concerne les processus de gestion ;
  - absence de processus de *budgeting* et de *reporting* ;

- collecte et gestion des données qui n'est pas organisée et n'est pas élaborée pour identifier d'éventuelles alternatives d'amélioration en matière de gestion ;
- absence de procédures opérationnelles de surveillance et de contrôle internes ;
- *gouvernance* complexes et peu transparentes ;
- faible niveau de la gestion et de l'atténuation des risques.

➢ **organisation et gestion des ressources humaines** ; dans ce domaine, il arrive de constater :

- coût de la main-d'œuvre élevé et rigide par rapport aux standards en vigueur dans le secteur ;
- faible productivité du travail (produits par personne) ;
- concentration sur les compétences techniques, manque de compétences commerciales et managériales ;
- sélection des personnes sur la base d'un rapport personnel ;
- absence de processus de formation et de développement ;
- cas de présence de personnes proches du responsable précédent ;
- préoccupation en ce qui concerne la continuité du travail ;
- sentiment d'incertitude quant à l'avenir ;
- risque de démotivation et de perte de compétences.

➢ **communication et identité :** dans ce domaine, on constate :

- manque d'investissement dans la communication interne ;
- communication externe peu ou absolument pas gérée ;
- *marques* détériorées ;
- traces de l'identité précédente : persistance de la raison sociale, du logo, présence de personnes et de liens avec le responsable précédent.

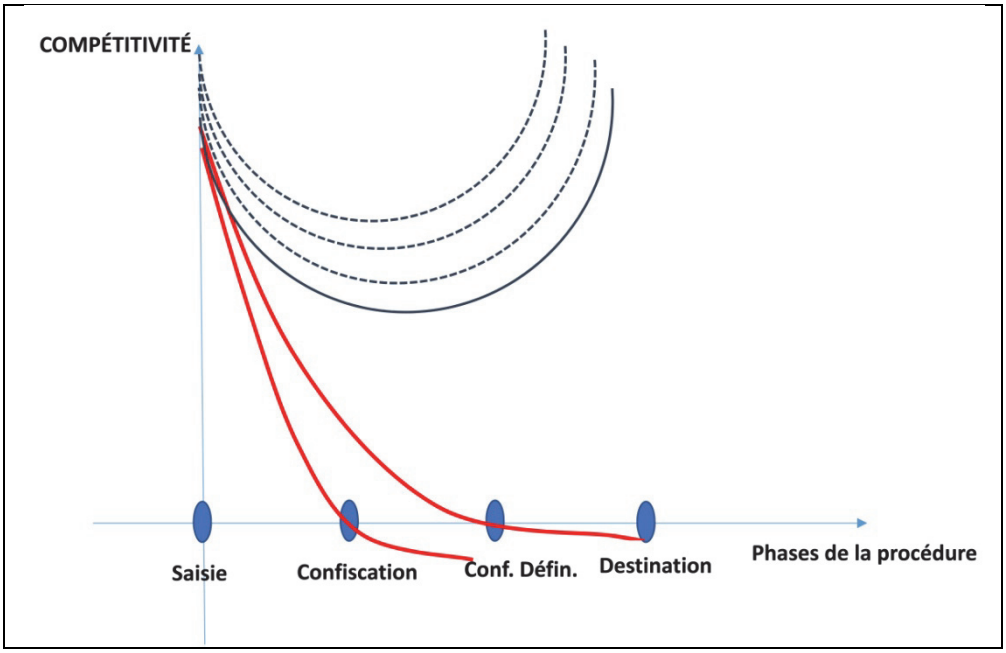
Face à ces situations, on entrevoit deux solutions qui sont à l'opposé :

a. la **liquidation immédiate** : la société est liquidée et les actifs vendus et dispersés. On évite ainsi un gaspillage d'énergie et de ressources ou, dans la pire des hypothèses, un retour à travers différents canaux éventuels du titulaire originaire ou de ses affiliés. Ceci même au risque de perdre de la richesse et des emplois ; cependant, il existe un risque que l'action contre la mafia soit délégitimée et perde de son consensus au sein de la collectivité. On contribue à propager l'idée que « sans la mafia, on ne travaille pas » ;

b. **l'évolution vertueuse** : l'entreprise est mise en mesure de fonctionner au mieux, en recherchant les options les plus réalistes en vue du développement

et en trouvant des remèdes aux déséquilibres qui sont le résultat de son profil de départ, avec l'objectif de maintenir et de développer la richesse et les emplois. C'est ainsi que se propage la conviction selon laquelle « la légalité engendre le bien-être » ; dans un tel cas, le risque que l'on court est que l'entreprise soit maintenue en vie par l'État et avec celle-ci, le système de relations dont elle s'alimente ; par conséquent, il existe un certain intérêt dans le chef de la criminalité à en reprendre le contrôle. Ceci entraîne la nécessité de procéder à des opérations de contrôle et de garantie très strictes de la part de l'État.

Fig. 15 – Les effets de l'évolution vertueuse



L'idée de donner cours à une évolution vertueuse des entreprises qui affichent un potentiel réel et concret de développement est plausible, mais elle passe par un rétablissement de conditions de légalité et de fonctionnement à différents niveaux

À cet égard, il est opportun d'entreprendre un processus de changement organisationnel et culturel au sein de l'entreprise et de son système externe, qui comprenne en tout premier lieu l'interruption totale de toutes les pratiques sur lesquelles la direction avait été jusqu'ici fondée ; il est en substance nécessaire d'affirmer et de démonter concrètement aux membres du personnel et à la collectivité que la légalité engendre le bien-être.

4. PROPOSITION DE MODIFICATION DU MODÈLE DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES ET DES BIENS CONFISQUÉS

4.1 Un modèle expérimental de la gouvernance

Les analyses qui figurent ci-dessus, ainsi que les données disponibles, mettent en évidence le fait que le problème de la gestion et de la réutilisation des biens confisqués devrait être traité dans un cadre structuré et ne peut être relégué au rang d'un simple témoignage.

Il s'agit de ressources qui sont réparties sur le territoire et peuvent s'avérer utile en temps que moteurs pour des interventions organisées et structurelles de développement et de cohésion territoriale

Il est important que tous les acteurs impliqués (tribunaux, préfectures, Agence nationale, autorités locales, service d'enquête et police, avocats, administrateurs judiciaires, syndicats, associations professionnelles, organisations sans but lucratif, système financier, médias) se dote des compétences, des méthodologies et des ressources nécessaires afin que les biens confisqués puissent devenir les outils de la création de nouveaux emplois et d'une amélioration du bien-être social et économique.

Il s'avère par conséquent nécessaire de donner des réponses bien structurées et qui présentent un caractère continu au problème de la mise en valeur des biens. La complexité du phénomène, en effet, est telle qu'il ne peut pas être affronté par le biais d'interventions sporadiques et qui ne sont pas suffisamment organisées.

Dans ce but, le projet SOS Legality a été en mesure de développer et de tester un modèle d'intervention présentant une matrice « *système des chambres de commerce italien* », se basant sur une approche intégrée de SUPPORT et d'ASSISTANCE qui sont apportés aux différents acteurs impliqués dans la gestion des biens et des entreprises confisqués et s'organisant selon deux axes d'action différents :

- **Gouvernance territoriale,** pour renforcer et augmenter le niveau de qualité, d'une part, de la capacité de gestion des biens confisqués à la criminalité organisée de la part des responsables (Agence nationale, autorités locales, organisations du partenariat économique et social) à travers

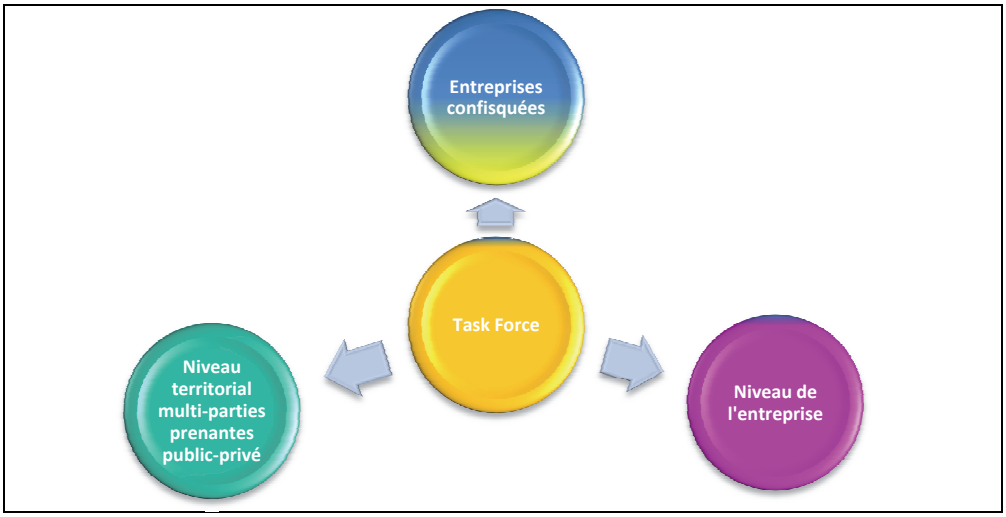
l'adoption d'instruments plus efficaces et plus cohérents, et d'autre part, du développement de leurs compétences;

- **Gouvernance d'entreprise**, pour accompagner et soutenir avec rapidité la transition vers la légalité des entreprises confisquées, en préservant ainsi la compétitivité de l'entreprise et les emplois des travailleurs.

C'est un modèle qui se base sur les principes suivants :

- **concentration** sur les problèmes liés à la légalité présentant un intérêt stratégique national,
- **coopération renforcée,** c'est-à-dire promue, dirigée et accompagnée par une action proactive exercée au niveau national et pas seulement territorial/local, éventuellement par les soins d'une seule « salle de contrôle »,
- **résultats attendus** à surveiller, du point de vue de l'augmentation de l'efficacité des instruments de soutien de la mise en valeur des biens et des entreprises confisquées,
- **partenariat** avec une participation substantielle, au cours de la préparation et de la mise en œuvre, des responsabilités institutionnelles et des organisations liées au travail, à l'entreprise et à la société civile,
- **transparence**, avec possibilité de disposer sans restriction des données et des informations (en ce qui concerne les biens, les acteurs, les ressources financières, le capital humain) et le suivi des opérations qui seront réalisées.
- **spécificité,** avec définition de plans d'interventions qui sont calibrées en fonction du contexte de référence et des caractéristiques propres à chaque entreprise.

Fig. 16 – La structure du modèle de gouvernance



4.2 Le modèle de gouvernance territorial

Au niveau territorial, le modèle de gouvernance vise à créer et à promouvoir un réseau stable de sujets institutionnels économiques, publics et privés, qui agisse de manière proactive, convergente et coordonnée afin de relancer sur le marché libre les biens et les entreprises ayant été soustraits à la criminalité organisée.

Ceci en vue de contribuer à la réalisation d'objectifs spécifiques tels que :

- accroître la convergence du système socio-institutionnel sous une forme synergique et intégrée vers le seul objectif consistant à affirmer que le principe de la légalité est prioritaire en vue d'un développement économique sain ;
- soutenir le système économique (banques, clients, fournisseurs) lorsqu'il s'agit de trouver des solutions en mesure de favoriser les entreprises ayant été soustraites à la criminalité ;
- accroître la possibilité pour les opérateurs économiques de disposer d'informations relatives aux entreprises ayant été saisies et confisquées de manière à favoriser une collaboration potentielle avec les membres sains du système.
- obtenir le soutien des syndicats en ce qui concerne la continuité de l'entreprise ;
- rationaliser et accélérer autant que possible les procédures et le calendrier de la procédure pénale et administrative, en les rendant plus compatibles avec les délais imposés par le marché et la concurrence ;
- tester la faisabilité de réseaux entre les entreprises saisies et entre celles-ci et les grandes entreprises nationales et/ou internationales en garantissant à l'entreprise l'interconnexion nécessaire avec le contexte, même si c'est selon des degrés de transparence et de légalité neufs et différents;
- faciliter l'accès au crédit et la garantie des dettes et des créances de l'entreprise saisie ;
- faciliter l'accès aux sources de financement pour la formation (fonds) et l'innovation ;
- garantir les niveaux de sécurité qui sont nécessaires pour affirmer sur le territoire des logiques compétitives qui soient radicalement différentes des précédentes ;
- soutenir, par un recours aux médias, la diffusion de pratiques gagnantes ;
- soutenir les organismes responsables au cours de l'identification et de la mise en œuvre d'actions ayant pour but de réduire le pourcentage d'entreprises confisquées destinées à la fermeture, en renversant la tendance

qui est actuellement en cours et en garantissant la sauvegarde des niveaux d'emploi

Sur la base de l'expérimentation menée à bien à travers le projet SOS Legality, on estime opportun que le modèle de gouvernance territoriale soit caractérisé par un partenariat public-privé présentant des contenus et des règles qui renforcent le poids de la consultation et de la participation des parties prenantes afin de rendre le modèle plus efficace.

Une mobilisation efficace du partenariat permettra en effet de :

- enrichir la base des informations qui sont mises à la disposition des administrations et de tous les opérateurs qui participeront ;
- obtenir le consensus des intérêts organisés quant à la configuration des projets devant être menés à bien ;
- améliorer la qualité des interventions ;
- améliorer l'intégration et la synergie avec d'autres instruments liés au problème de la mise en valeur des biens confisqués ;
- éviter, ou pour le moins réduire, le risque de duplication des idées de projets et d'actions similaires ;
- développer des réseaux de collaboration entre différents acteurs (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du modèle de gouvernance).

Afin d'obtenir une large participation et une grande efficacité, le modèle se fonde sur les principes suivants :

- **inclusion :** l'implication des différents sujets doit garantir une représentativité des besoins du territoire, de telle manière que leur capital de connaissances puisse être mis en valeur ;
- **transparence** : les procédures et les informations doivent recevoir une publicité adéquate. Une dimension cruciale de la transparence consiste à informer le partenariat quant aux choix ayant été réalisés ;
- **intégration** : la participation doit impliquer les sujets participants au cours de toutes les phases de la conception, de la mise en œuvre, du contrôle et de l'évaluation. Une intégration entre le partenariat local et les activités des mêmes sujets qui sont exercées au niveau national s'impose :
- **information** : la participation se base sur un flux constant d'informations, de manière à permettre une contribution rapide et bien informée aux choix qui seront mis en œuvre. Le flux des informations doit être circulaire, c'est-à-dire que les contributions des parties prenantes doivent être rapides et techniquement pertinentes.

- **efficacité :** la valeur guide des activités du partenariat est représentée par le caractère effectif de la représentation. Le partenariat est appelé à faire face à des problèmes pratiques et à agir en temps opportun. Pour ce faire, il doit par conséquent être en mesure de traiter des problèmes techniques.

4.2.1 Introduction aux laboratoires territoriaux

L'expérience acquise sur le terrain à travers le projet SOS Legality suggère l'idée que la réalisation concrète du modèle de gouvernance locale sur la base des principes susmentionnés ne doit pas se borner à la stipulation de mémorandums d'accord ou à la création de tables de concertation, mais devrait prévoir la mise en place de véritables « structures techniques », représentées par les laboratoires territoriaux.

Les laboratoires territoriaux, en particulier, ont pour tâche de coordonner et d'accompagner la progression des interventions au niveau local, l'identification des idées, la vérification du caractère cohérent et de la faisabilité des opérations ayant été proposées, leur mise en rapport avec les projets préexistants ou qui sont en voie de réalisation, la cohérence par rapport à d'éventuelles lignes directrices ayant été définies au niveau régional et/ou national.

En substance, les laboratoires doivent œuvrer au sein d'un cadre général de mise en cohérence, d'intégration et de rationalisation des différentes propositions d'actions.

4.2.2 La constitution et la composition des laboratoires territoriaux

Les laboratoires territoriaux seront constitués au niveau provincial parmi les acteurs qui représentent les différentes institutions qui sont intéressées par une réutilisation des biens confisqués dans des buts sociaux et entrepreneuriaux (par exemple, Agence nationale, préfectures, tribunaux, administrations régionales et locales, organisations du partenariat économique et social), l'impulsion étant donnée par la chambre de commerce locale, et devront se caractériser par une capacité opérationnelle très élevée.

Au sein de chaque laboratoire pourront être créés des groupes thématiques qui sont liés à l'exigence d'approfondir des domaines sectoriels ou des filières particuliers.

La composition du laboratoire pourra être modifiée ou complétée en cours d'activités.

Dans certains territoires pourraient éventuellement être lancé plus d'un laboratoire territorial en fonction d'exigences objectives, qui seraient par exemple liées à la

nécessité de travailler dans des zones territoriales homogènes et dont la dimension n'est pas excessivement élevée.

Chaque laboratoire territorial pourra être caractérisé par des rôles spécifiques (par exemple, on pourra prévoir un coordinateur institutionnel chargé de coordonner les activités du Laboratoire en fonction d'un éventuel cadre stratégique national et de programmation au niveau national et un coordinateur technique, ayant pour tâche d'organiser et de coordonner les activités du Laboratoire) et pourra s'appuyer sur un staff technique dont les ressources professionnelles seront puisées parmi les ressources des collectivités locales, des universités et des centres de recherche, des agences de développement, des chambres de commerce et d'autres organismes publics, partenariat économique et social.

Les laboratoires territoriaux exerceront leurs activités en fonction de lignes stratégiques générales définies à des niveaux territoriaux supérieurs (région/État) et contribueront sur le plan technique à l'élaboration des stratégies susmentionnées, notamment sur la base d'une analyse de contexte, soutenue par des instruments de représentation territoriale.

4.2.3 Les tâches et les activités des laboratoires territoriaux

On prévoit, entre autres, que les laboratoires territoriaux puissent exercer les fonctions suivantes :

- développer et/ou se procurer toutes les analyses (territoriales, socio-économiques, financières, environnementales, etc.) du territoire concerné, ainsi que les données qui sont nécessaires pour la définition des interventions (par ex. de la « demande » et de « l'offre » des biens confisqués), pour procéder à un mappage des opportunités, du potentiel de l'entreprise sociale et pour procéder à une vérification de la faisabilité des projets ayant été considérés comme utiles pour le territoire et pour la communauté de référence ;
- créer des forums, des groupes de discussion et d'autres entités visant à un dialogue entre les sujet concernés par la programmation des interventions ;
- préparer des rapports sur la zone faisant l'objet de l'attention ;
- élaborer des propositions d'action sur la base de ce qui a été déduit des rapports sur la zone et selon la méthodologie du Cadre Logique qui est en vigueur au niveau européen ;
- apporter des contributions à l'élaboration de propositions d'intervention au niveau régional/national ;
- soutenir les partenariats de projet au cours de la phase d'élaboration et de réalisation des propositions d'actions ;

- fournir des informations aux parties prenantes au cours de la préparation des propositions qui seront présentées à l'occasion des avis exigés par la programmation opérationnelle régionale/nationale ;
- partager les expériences déjà réalisées dans le but de mettre en évidence les bonnes pratiques au niveau territorial ;
- encourager l'échange de pratiques et la recherche de partenaires pour la mise en œuvre des interventions ;
- former, grâce aux témoignages de représentants de projets/organisations.

Les laboratoires travailleront dans le cadre d'une collaboration et d'une coordination étroite avec les administrations locales, de même qu'avec les administrations centrales qui ont en cours des programmes de développement significatifs au sein du territoire concerné, de même qu'avec le système des entreprises et communiqueront en permanence les résultats des activités ayant été réalisées.

4.2.4 Le fonctionnement des laboratoires territoriaux

Le lancement et le fonctionnement des laboratoires territoriaux comprendront, de manière générale, la réalisation de deux phases.

La première phase, de type transversal, qui impliquera tous les participants, aura pour objet d'uniformiser toutes les compétences et les connaissances quant aux outils méthodologiques et quant au contenu des propositions d'actions et inclura les activités suivantes :

- formation/sensibilisation ;
- élaboration d'outils méthodologiques.

La deuxième phase concernera, par contre, le lancement proprement dit des fonctions des laboratoires et comprendra :

- analyse et écoute du territoire ;
- élaboration des rapports de zone ;
- définition de propositions d'action en conformité avec l'outil du Cadre Logique ;
- soutien des partenariats de projet au cours de la phase d'élaboration et de réalisation des propositions d'actions ;

En ce qui concerne la première phase, les laboratoires, une fois qu'ils seront mis en place, seront accompagnés par un **parcours de formation/sensibilisation** modulaire, qui prévoira des approfondissements techniques, thématiques et méthodologiques. Ces activités pourront être réalisées tant au niveau régional, à travers un parcours qui sera

commun à tous les laboratoires, qu'à travers des activités de soutien *on the job* dans les différents laboratoires. Les contenus porteront sur des thèmes tels que, par exemple : le développement local et la conception de projets intégrée, l'analyse des étapes du processus et des activités des laboratoires, les instruments de connaissance mis à disposition (bases de données, études et recherches, etc.), les méthodes pour l'analyse des parties prenantes, les méthodes et techniques de planification participative, les modalités de publication des rapports.

Cette phase a été prévue étant donné que certains des problèmes ayant été constatés au cours du processus de destination et d'attribution des biens confisqués ont souvent découlé, au cours des années précédentes, d'une approche non-systémique de la complexité du processus qui mène à l'utilisation effective des biens.

La formation intégrée sur les problèmes qui concernent l'utilisation des biens confisqués poursuivra, en particulier, un triple objectif :

- le partage des connaissances et des problèmes auquel chaque sujet fait face au cours du processus de mise en valeur du bien à partir de son point d'observation spécifique ;
- la diffusion des objectifs du projet global dans la communauté locale ;
- le soutien de la communauté locale en ce qui concerne les propositions liées à l'utilisation des biens

En parallèle par rapport à la réalisation du parcours de formation, on lancera **des activités de préparation et de validation de la boîte à outils méthodologique d'accompagnement**. L'exigence consiste à disposer d'outils faciles à utiliser qui puissent permettre, d'une part, l'interprétation des informations qui sont disponibles et, d'autre part, de faciliter la définition et la mise en œuvre des outputs prévus. Les instruments seront destinés à : procéder à un mappage des projets existants ; définir des modèles d'intervention-type et identifier les types d'opérations de base qui doivent faire partie de ceux-ci ; définir un modèle d'auto-évaluation (sur cohérence interne et stratégique) des interventions ; préparer un format qui puisse servir à la rédaction des propositions d'intervention.

En ce qui concerne la seconde phase, **l'analyse et l'écoute du territoire** ont pour objectif général une participation des acteurs locaux, la communication du processus de planification intégrée, l'activation de la participation aux activités des laboratoires.

Les objectifs spécifiques sont représentés par l'analyse du contexte territorial, aussi bien à travers la collecte et l'étude des documents de planification ayant déjà été préparés que par le biais de l'écoute des parties prenantes locales, et l'identification d'un ensemble d'idées clés pouvant servir de base aux éventuelles propositions d'intervention

La phase d'écoute s'appuiera sur une série d'instruments tels que, principalement, les interviews, les groupes de discussion et les forums territoriaux. Elle se terminera par l'analyse *desk* du matériel récolté avec les différents instruments.

En ce qui concerne **l'élaboration du rapport de zone et la définition des propositions d'intervention avec les outils du Cadre Logique**, il s'agit des activités qui permettront d'analyser en détail les points forts, les problèmes critiques, les opportunités et les risques des systèmes territoriaux, ainsi que les secteurs d'intervention, en vérifiant les orientations des stratégies et en favorisant la déclaration de leurs besoins de développement de la part des acteurs locaux. Ces activités définiront de manière exacte, pour chaque territoire provincial et pour chaque secteur de référence, les objectifs, les stratégies et les actions prioritaires (territoriales et sectorielles).

Enfin, **le soutien du partenariat de projet** prévoira, d'un côté, la réalisation d'une activité d'animation territoriale intensive, qui visera à élargir le niveau de communication et de connaissance du processus et à étendre autant que possible le nombre de sujets destinés à être impliqués dans le processus ; de l'autre côté, un soutien en vue de la constitution du partenariat de projet au cours de la préparation et de l'évaluation des propositions d'action.

Par la suite, comme on l'a déjà mentionné ci-dessus, les laboratoires, une fois qu'ils auront été lancés et qu'ils fonctionneront, exerceront la tâche de vérifier la cohérence des propositions par rapport aux lignes directrices de la programmation régionale/nationale.

4.2.5 La publicité

La constitution de chaque laboratoire sera signalée de manière appropriée sur la toile, aussi bien par le biais des sites des parties prenantes que grâce à des sites dédiés. De même, on publiera les résultats et les produits, y compris à un niveau intermédiaire, des activités du laboratoire.

Chaque laboratoire favorisera également, sur le plan technique et organisationnel, une participation des communautés locales dans la définition et à la mise en commun des nouveaux projets, en particulier à travers Internet, des événements publics et d'autres outils qui sont typiques de la programmation.

4.2.6 Le suivi et la vérification des résultats

Le fonctionnement des laboratoires territoriaux susmentionnés, sera suivi avec le plus grand intérêt par le modèle de gouvernance territoriale étant donné qu'ils représentent,

s'ils fonctionnent selon des modalités structurées et partagées, un composant innovateur au sein du processus de mise en valeur des biens confisqués. En ce qui concerne ceux-ci, cependant, le modèle prévoira de manière continue la vérification du degré d'efficacité selon lequel les laboratoires parviendront à mobiliser et à rendre productives les compétences techniques qui sont disponibles au niveau local, en instituant des contextes favorables à la circulation des informations, à l'échange des connaissances et à l'apprentissage, à l'augmentation de la qualité des interventions.

Dans ce contexte, par conséquent, pour que le travail puisse représenter une augmentation du niveau de prise de conscience et d'apprentissage pour tous les acteurs impliqués, le modèle comprendra la réalisation d'une activité de suivi, qui devra ce matérialiser sous la forme d'une collecte d'informations sur la façon dont sont effectivement structurées les interventions dans les différents contextes de mise en œuvre.

On répondra à cette exigence par le biais de rencontres et d'entretiens avec les représentants du partenariat économique et social local qui ont effectivement participé au processus ; les informations ayant été récoltées seront utilisées pour reconstruire le processus tel qu'il a été effectivement mis en œuvre, pour vérifier les écarts et les adaptations qui ont eu lieu par rapport à ce qui avait été planifié, avant tout du point de vue des objectifs et des moyens et, ensuite, du point de vue de la structure des tâches (dans l'abstrait, les activités à réaliser) et de la structure sociale (de manière concrète, la manière dont les activités sont réparties entre les différentes parties prenantes) ; examiner la cohérence de la structure des tâches par rapport aux objectifs fixés ; récolter les commentaires des participants quant à la capacité de la structure à laquelle ils ont participé de produire les résultats et les prestations pour lesquels elle a été créée.

La publication des résultats aura lieu par le moyen de rapports périodiques qui mentionneront les éventuelles actions d'amélioration visant à augmenter la cohérence de l'ensemble des interventions de réutilisation sociale et entrepreneuriale des biens confisqués.

En particulier, en ligne avec ce qui est prévu par l'ensemble du modèle de gouvernance, on procédera à deux types d'évaluation, en cours de travail et a posteriori.

L'évaluation en cours de travail aura pour but le contrôle et le suivi et fournira des informations sur le processus, en accompagnant la mise en place du projet et permettra de récolter des informations utiles pour y apporter des modifications et des améliorations. Il sera basé sur des indicateurs tels que :

- degré d'implication de la communauté dans le choix des hypothèses d'utilisation par rapport aux besoins existants dans son territoire ;

- nombre de projets présentés ;
- nombre de biens impliqués dans les propositions de projets ;
- niveau d'avancement des projets par rapport au calendrier prévu ;
- nombre des interventions ayant été lancées ;

L'évaluation a posteriori, enfin, permettra une vérification des résultats et de l'impact, en se référant à des critères d'évaluation tels que :

- augmentation des services rendus à la communauté ;
- degré de satisfaction des besoins qui sont apparus au cours de l'analyse de contexte ;
- insertion dans le monde du travail de sujets défavorisés, de chômeurs de longue durée, de jeunes qui sont à la recherche d'un premier emploi, égalité des chances.

Tous les outils d'évaluation permettront de procéder à des analyses et à des comparaisons sur des données globales ; ils permettront en outre, s'ils sont « restitués » de manière appropriée, de mener à bien une activité de promotion et de construction du consensus en ce qui concerne le projet.

4.3 Le modèle de gouvernance entrepreneurial

L'expérimentation menée à bien par le projet SOS Legality a confirmé que la mise en valeur des biens et des entreprises confisquées doit également prévoir la définition d'une stratégie d'intervention au niveau de chaque entreprise présentant les caractéristiques suivantes :

- fondée sur une approche d'analyse de l'état de santé
- liée à un soutien de la part de consultants (par ex. tutorat), basé sur le transfert de compétences visant à entreprendre un processus autonome d'assainissement
- orientée vers des critères d'efficacité et d'efficience.

En ligne avec la nécessité de surmonter les problèmes liés à la compétitivité des biens saisis et confisqués, le modèle de gouvernance de l'entreprise permettra de :

- analyser les différentes options disponibles et élaborer un plan d'affaires détaillé et basé sur de solides analyses de rentabilisation des investissements et de retombées économiques, et pas seulement sociales ;

- mettre en place les conditions organisationnelles et professionnelles pour que le plan soit réalisé en vertu d'une approche rigoureuse de définition et d'attribution d'objectifs et d'exécution et de contrôle entrepreneurial ;
- agir sur les ressources humaines en reformulant les processus de gestion (sélection, communication interne, évaluation, formation, etc.) ainsi que les valeurs de base (transparence, respect des droits, contributions, développement et respect de la personne)
- entreprendre un processus de changement radical de la culture, des objectifs, des pratiques opérationnelles, ainsi que des mécanismes et des critères de contrôle ;
- soutenir les organismes chargés de trouver la destination la meilleure pour l'entreprise ayant été soustraite à la criminalité organisée ;
- appuyer la gestion et/ou les travailleurs de l'entreprise au cours de l'acquisition du savoir-faire et des ressources qui sont nécessaires pour garantir la survie, la rentabilité et le développement de l'entreprise (au cas où l'on aurait décidé de ne pas procéder à la vente ou à la liquidation de l'entreprise).

Le modèle, du point de vue opérationnel, se traduira par un certain nombre de mesures, notamment :

- analyse des entreprises dans les principales filières de production, du marché de référence, du modèle d'exploitation et de la valeur sociale économique produite, de même que de l'existence de réelles perspectives de continuité et de reprise ;
- mise en œuvre de procédures d'audit et de check-up de l'entreprise ;
- élaboration des plans et des programmes entrepreneuriaux de développement ;
- soutien à la mise en œuvre de partenariats entrepreneuriaux dans le domaine de l'administration, de l'approvisionnement en ressources clés, du marketing et de l'expansion vers de nouveaux marchés, y compris les marchés internationaux ;
- analyse des compétences de base nécessaire pour améliorer l'employabilité des travailleurs et définition des besoins en formation correspondants et réalisation conséquente des services de formation, d'information et d'orientation, aussi bien de type managérial que spécialisé ;
- réalisation d'activités d'accompagnement (tutorat) pour les membres du personnel qui auraient l'intention de constituer des coopératives de travailleurs ou bien destinées à de jeunes travailleurs et/ou entrepreneurs qui entendraient prendre le bien en location ;

- conception et mise en œuvre d'instruments ayant pour but de favoriser une légalisation du travail au noir, la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

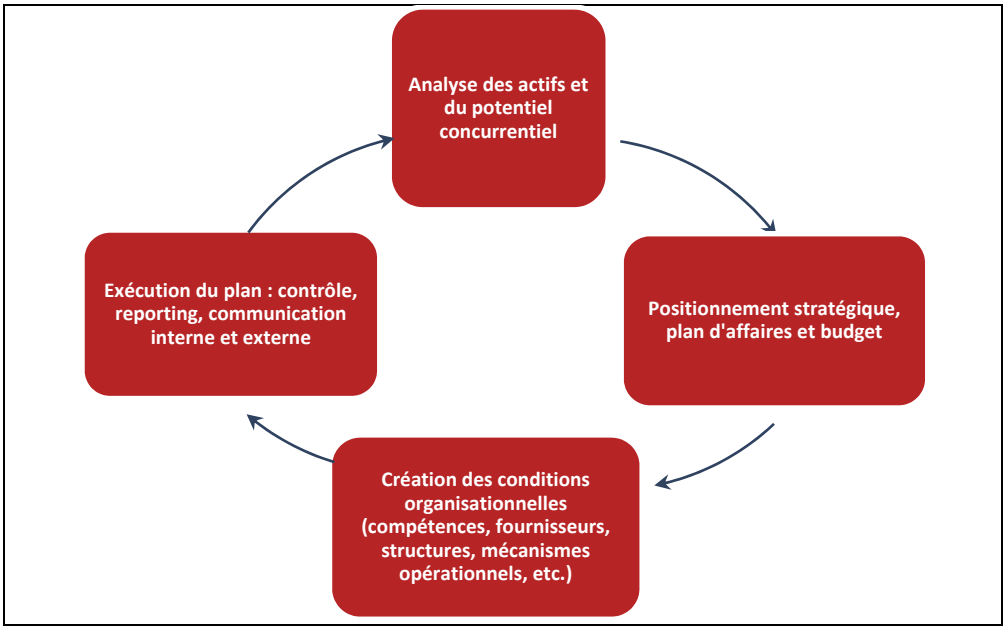
4.3.1 Le processus de turnaround

Les activités menées à bien par le projet SOS Legality ont montré que :

- une approche hyper-sélective qui serait adoptée dès le début de la procédure judiciaire permettrait de limiter le risque de dispersion des ressources ;
- une approche managériale adoptée à temps, pourrait contribuer à réaliser un changement et à procéder à une relance ;
- une intervention proactive et visant au développement aurait réduit le risque de faillite auquel se trouvent actuellement confrontées de nombreuses entreprises saisies et confisquées

Le modèle de gouvernance d'entreprise sera basé, par conséquent, pour certaines entreprises sélectionnées, sur la réalisation d'un véritable processus de *turnaround* qui sera organisé selon les phases suivantes :

Fig. 17 - Le processus de turnaround



Dans le cadre de ce processus pourront par conséquent être réalisées des actions spécifiques telles que :

a) **check-up de l'entreprise :** il aura pour but de vérifier « l'état de santé» réel qui est celui de l'entreprise, en vertu des résultats de celui-ci pourraient apparaître trois options : assainissement et/ou développement de l'entreprise, vente, lancement des procédures de liquidation.
L'activité de check-up de l'entreprise devra être effectuée dans de brefs délais et se clôturer par un Rapport qui devra indiquer : les conditions de santé réelles de la société ; ses points forts et ses points faibles ; les perspectives du marché ; la situation organisationnelle, technique, productive, patrimoniale et financière de l'entreprise confisquée ; ses possibilités de survie et de développement.
Au cas où le check-up de l'entreprise prévoirait comme résultat un assainissement et/ou un développement de l'entreprise, le modèle inclura la réalisation des activités suivantes :

b) **identification d'une structure de la société qui soit crédible :** cette activité aura par contre pour but d'identifier une société qui réponde aux exigences minimales en termes de compétences et d'expériences. L'objectif ne consistera pas à choisir une composition sociétaire qui soit déjà en mesure de gérer de manière indépendante l'entreprise, mais un groupe de personnes suffisamment unies, motivées et possédant les compétences nécessaires pour faire face avec succès à la phase ultérieure d'accompagnement et de tutorat. Cette étape comprendra les activités suivantes, qui se présentent comme des alternatives les unes aux autres :

   - vérification de la disponibilité et de la capacité des travailleurs de l'entreprise de se constituer sous la forme d'une coopérative en vue de prendre en charge la gestion et le développement de l'entreprise ;
   - au cas où ces conditions seraient réunies, on :
     - vérifiera si des sociétés ou des entreprises publiques ou privées sont prêtes à procéder à une location de l'entreprise ;
     - vérifiera si une nouvelle direction est prête et possède les capacités permettant de constituer une société afin de louer l'entreprise confisquée. À cet égard, on pourrait également concevoir un parcours qui, par le biais d'une sélection réalisée par le biais d'appels d'offre publics mène à la création de coopératives de jeunes en mesure de s'occuper de la gestion de l'entreprise confisquée.

c) **évaluation de la composition de l'entreprise :** au cas où l'on parviendrait à identifier une composition sociétaire crédible, on procédera à une évaluation de celle qui a été choisie afin de mettre en évidence d'éventuelles

lacunes dans le domaine des compétences managériales de celle-ci et de concevoir des interventions de formation et de coaching permettant de combler les lacunes ayant été identifiées. À la fin des activités d'évaluation, on pourra procéder directement à une attribution du bien si la société/entreprise identifiée a été considérée comme étant en mesure de garantir une gestion efficace de l'entreprise ; dans le cas contraire, on procédera à la réalisation des activités prévues au point qui suit.

d) soutien par consultance/formation et assistance au cours de la préparation des lignes directrices en vue de l'assainissement et du développement de l'entreprise. Les activités de coaching modulées en fonction des exigences spécifiques des compositions sociétaires ayant été identifiées, en particulier, se traduiront par : accompagnement au cours de la conception d'un plan d'affaires ; consultance spécialisée et transfert de savoir-faire dans le domaine de l'organisation de l'entreprise, du marketing, des technologies de production, du contrôle de la gestion, etc. ; soutien au cours de la recherche de partenaires ; *counseling* en vue de l'identification des sources des financement les plus appropriées (publiques et/ou privées) nécessaires pour mettre en œuvre le plan de développement de l'entreprise.
Dans le cas où les activités de coaching et de formation produisent des résultats positifs, on procédera à l'attribution de l'entreprise sous les formes qui sont prévues par la loi ; dans le cas contraire, on pourra opter pour la sélection d'une nouvelle composition sociétaire ou bien pour la liquidation/vente de l'entreprise. L'attribution du bien sera décidée sur la base d'un rapport d'évaluation ayant été effectué.

e) accompagnement après attribution du bien : le tutorat pourra ne pas se limiter à la phase qui précède l'attribution du bien, mais se poursuivre au cours de la phase de *start-up* à travers un soutien sous la forme de consultances visant à faire en sorte que la société puisse gérer de manière totalement indépendante la société dans un bref laps de temps.

4.3.2 Les fusions entre entreprises

Comme cela a été expérimenté dans le projet SOS Legalita, le modèle de gouvernance d'entreprise donnera également la priorité à des actions visant à stimuler le développement du système entrepreneurial en faveur de secteurs présentant un potentiel élevé de croissance et de filières et de districts de production situés dans des zones géographiques particulièrement vulnérables, en utilisant notamment les possibilités qui existent en matière de réseau d'entreprise.

Dans ce contexte, les objectifs sont, d'une part, de soutenir l'intégration et l'ouverture des entreprises confisquées au sein de systèmes et de réseaux d'entreprises qui œuvrent sur le marché et en toute légalité ; d'autre part, accroître la compétitivité des entreprises confisquées, par l'intégration de la production et du marché avec d'autres entreprises.

La création d'un réseau d'entreprises ou d'un consortium permettrait d'obtenir de nombreux avantages qui, à titre d'exemple, pourrait se traduire par :

- réduction des coûts, par le biais d'une gestion conjointe des fournisseurs
- partage des structures et des fonctions
- intégration et extension de l'offre sur le marché
- lancement d'une marque et acquisition de certificats de qualité
- meilleure approche des relations entre entreprises
- mise en place d'accords de sous-traitance
- croissance du niveau d'innovation
- meilleure interaction avec des interlocuteurs de grande entité ou complexes

Pour ce qui est de ce dernier aspect, le partenariat qui sera mis en place aura également pour objet l'instauration et le développement des rapports entre des entreprises au niveau national et des entreprises qui sont en transition vers la légalité, œuvrant dans le même secteur d'activité ou dans des secteurs connexes ; en particulier, on prévoit de soutenir l'intervention des entreprises qui adhéreront à des formes de « tutorat » à l'égard des entreprises saisies et confisquées.

4.3.3 La participation de personnalités managériales

Le processus de saisie et de confiscation, comme cela est apparu dans les paragraphes précédents, met en évidence le rôle clé qu'est appelé à jouer l'administrateur, de même que la justesse et la clairvoyance de ses choix. Notamment sur la base de l'expérimentation ayant été réalisée, on peut affirmer que certaines entreprises peuvent être destinées à une poursuite de l'activité de l'entreprise lorsque l'administrateur est en mesure de lancer des parcours de développement durable partagés par les principales parties prenantes qui forment le « système organisationnel interne » et « le milieu de références externe » dans lequel l'entreprise confisquée exerce ses activités.

Cette hypothèse, telle qu'elle a été formulée, semblerait ne pas modifier de manière significative les conditions qui sont indispensables pour un assainissement et un développement de l'entreprise confisquée à titre définitif par rapport à une qui n'est

pas confisquée. Toutefois, au vu des modalités à travers laquelle l'administration judiciaire est mise en place, à savoir la soustraction brutale de la société à la propriété et au contrôle de la criminalité organisée, un rôle fondamental est joué par la recherche du « consensus » des différents interlocuteurs et, en premier lieu, des interlocuteurs institutionnels et sociaux en ce qui concerne le projet de relance et de développement durable de l'entreprise. Ceci est par ailleurs attesté par le fait qu'une dimension territoriale du modèle de gouvernance s'impose. Bien évidemment, ce consensus n'apparaît pas en lui-même suffisant s'il est soutenu par une stratégie de développement éphémère, visant à profiter des opportunités contingentes et à court terme. Il faut, bien au contraire, que le projet de relance de l'entreprise s'appuie sur les compétences particulières que celle-ci possède ou qu'il est possible de construire et de soutenir en vue de favoriser un développement durable.

Pour que le parcours en question puisse être couronné de succès, il faut que l'on mette en œuvre des « comportements rigoureux, cohérents, tenaces » dans le chef des administrateurs. Toutefois, cela pourrait se révéler insuffisant pour favoriser la survie et le développement de l'entreprise à long terme. À cette fin, il est nécessaire que l'intervention de l'administrateur judiciaire soit soutenue (ou que, pour le moins, on le prévoit) par des sujets exerçant d'autres rôles qui se distinguent par une vocation entrepreneuriale/managériale sensible aux problèmes de la continuité des activités de l'entreprise en termes d'autosuffisance économique et financière et sur la base de l'obtention d'une bonne gestion du point de vue économique et d'une bonne efficience.

Lorsque ce n'est pas le cas, le résultat, comme cela a également été révélé par le projet, ne pourra que consister en une gestion de l'entreprise qui est menée à bien de manière « médiocre » par l'administrateur et qui est inévitablement destinée à mener l'entreprise à l'extinction.

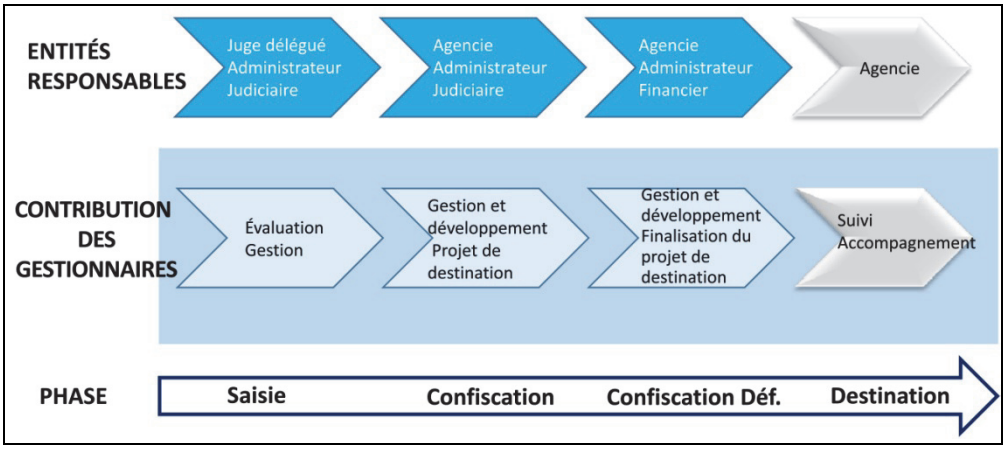
Lorsque, par contre, dès la saisie, ont été adoptées des méthodes de gestion qui visent un développement à long terme de l'entreprise, avec la participation de personnes qui sont responsables de la progression économique et commerciale, il est possible de constater l'existence d'un plus grand potentiel de développement économique de l'emploi dans le futur.

Dans ce contexte, le modèle de gouvernance comprendra donc une intervention à deux niveaux différents :

- mise en place de processus plus rigoureux de sélection/formation des administrateurs judiciaires, une sélection qui devra être réalisée sur la base de leur valeur, de leur professionnalisme et des expériences positives ayant été réalisées dans la mise en œuvre de stratégies d'assainissement et de développement des entreprises confisquées ;

- adjonction à l'administrateur judiciaire, dès le début de la procédure conservatoire et de manière structurelle, de managers au cours des phases d'évaluation, de gestion et de définition des options de destination, afin d'apporter une contribution décisive à la survie et au développement des entreprises.

Fig. 18 – L'importance de la contribution managériale



5. LE SUIVI DANS LE MODÈLE DE GOUVERNANCE

Le projet SOS Legality et la pratique montrent que l'on en est désormais arrivé, pour certaines entreprises, à des situations critiques dans le cadre desquelles il ne convient pas, et il est même parfois impossible, de procéder immédiatement à la location ou à la vente, si ce n'est au prix d'une perte considérable de valeur.

Dans d'autres entreprises, il est par contre possible de constater des situations dans laquelle une intervention rapide et nette d'assainissement, éventuellement par le biais de décisions vitales en matière d'investissement, pourrait sauver l'entreprise et, par conséquent, la placer sur le marché dans des conditions qui sont plus attrayantes pour les parties prenantes potentielles.

Quoi qu'il en soit, il est dans tout les cas fondamental d'activer l'action de suivi de l'entreprise, même après sa destination.

L'analyse réalisée a confirmé qu'il est essentiel d'agir selon une approche hyper-sélective et rapide qui, à la fin de la saisie, sépare les entreprises à liquider de celles qui doivent être mises en valeur.

La mise en valeur peut avoir lieu de différentes façons, mais exigera toujours :

a. un processus d'évaluation qui mette en valeur les actifs et les options de développement stratégiques ;
b. la décision de la part de l'État et de toutes les institutions compétentes d'accompagner l'entreprise au cours de toutes les phases du *turnaround*, à la fois du point de vue de l'accélération légale et bureaucratique et du point de vue des garanties (accès au crédit, créances et dettes, prêts aux innovations et à la formation, etc.) que du point de vue de l'accès au marché (partenariats avec de grandes entreprises en bonne santé, accès à des marchés publics, mise en réseau, etc.) ;
c. lancement d'un processus radical de changement organisationnel et culturel qui affirme et confirme la nouvelle configuration de la gouvernance et de la gestion ;
d. un processus de vérification des résultats sur la base d'un système de critères qui sont en ligne avec les objectifs de l'entreprise et de l'Agence.

Au vu de ce qui précède, il est clair, par conséquent, qu'à la fois au niveau du système que de l'entreprise singulière, il faut établir des contrôles suffisants sur les interventions ayant été planifiées et mises en œuvre, de manière à garantir qu'elles ne puissent dévier par rapport aux objectifs fixés et aux résultats attendus.

À cette fin, le modèle de gouvernance proposé prévoit la réalisation de l'action de suivi se basant sur une récolte, une analyse et une utilisation systématique et continue d'informations en vue de vérifier le projet et de prendre des décisions à cet égard.

Comme cela a déjà été dit pour les laboratoires territoriaux, les activités de suivi feront partie intégrante des opérations de la gestion ordinaire. Leur but sera de fournir des informations qui puissent permettre, pour celui qui gère, d'identifier et de résoudre les problèmes de réalisation et de vérifier la progression des interventions par comparaison avec le plan originaire.

La base du système de suivi sera représentée par des indicateurs objectivement vérifiables, qui permettront de mesurer la réalisation des objectifs de l'action et serviront de base pour mesurer la performance de l'action elle-même.

En répondant aux exigences de spécificité qui permettent un contrôle plus efficace, les indicateurs qui sont prévus par le modèle de gouvernance seront définis aussi bien au niveau du système qu'au niveau de l'entreprise singulière.

Au **niveau du système,** on fera référence à des éléments tels que :

- nombre de biens utilisés et restitués à la collectivité ;
- nombre de coopératives sociales créées pour la gestion des biens ;
- nombre des entreprises maintenues en activité ;
- nombre de travailleurs des entreprises confisquées qui ont conservé leur emploi ;
- nombre de jeunes qui trouvent leur premier emploi ;
- nombre d'initiatives de tutorat, de consultance, de promotion et de support destinées aux entreprises saisies ou confisquées ;
- nombre de jeunes impliqués dans le travail social et dans la promotion de la légalité.

On tiendra compte également, dans ce contexte, d'autres aspects de nature qualitative tels que :

- l'amélioration des processus organisationnels et de gestion des biens confisqués :
- la diminution du déficit de l'information et de la transparence dans les procédures de suivi ;

- l'amélioration des processus de participation démocratique pour la légalité et la cohésion économique et sociale du pays.

Au niveau de l'entreprise singulière, l'accent sera par contre mis sur les indicateurs qui permettent traditionnellement d'enquêter sur la progression économique et financière de l'entreprise, en en évaluant la rentabilité et la position financière au cours de la période ; en particulier, on tiendra compte de :

- indicateurs de liquidité (indice de disponibilité, indice de liquidités) ;
- indicateurs de flexibilité financière (indice d'endettement, indice de couverture des immobilisations) ;
- indicateurs d'efficience opérationnelle (taux de rotation du capital investi, indice de rotation des actifs courants, indice de durée moyenne des créances et des dettes) ;
- indicateurs de rentabilité (ROI, ROE, ROS).

Notamment au moyen des résultats ayant été effectivement constatés, on procédera à un examen périodique du modèle de gouvernance fondé sur des critères de pertinence, d'efficience, d'efficacité, d'impact, de faisabilité économique et financière et de durabilité par rapport aux objectifs préétablis.

Le but de cet examen périodique sera d'examiner les résultats ayant été obtenus par rapport aux attentes ayant été programmées et d'utiliser l'expérience acquise pour améliorer la conception de projets futurs.

À cet égard, notamment par un alignement sur ce qui est adopté au niveau européen, on prévoit deux moments d'évaluation différents :

- **en cours d'activités**, à savoir alors que l'intervention est en cours de réalisation. Au cours de cette phase, on évaluera les progrès obtenus et on suggérera d'éventuelles modifications du projet devant être incluses dans la réalisation en cours ;
- **à la fin des activités**, pour illustrer les ressources qui ont été utilisées, les résultats et les progrès ayant été accomplis dans la réalisation des objectifs. Au cours de cette phase, l'objectif sera de mettre au point des enseignements susceptibles d'être utilisés pour améliorer les interventions futures.

6. RECOMMANDATIONS ET REFLEXIONS

Il est possible d'associer au modèle ayant été proposé en vue de la gestion des biens des entreprises qui font l'objet de la procédure de saisie des recommandations spécifiques qui ont été présentées par d'autres recherches en vue d'une amélioration du système de confiscation, aussi bien au niveau national qu'européen

Il s'agit de recommandations qui convergent vers le développement d'un modèle idéal de confiscation et qui représentent une condition préalable pour consolider l'efficacité du modèle de gouvernance proposé.

En particulier, on suggère :

- **des autorités nationales institutionnellement renforcées (autonomes, indépendantes, spécialisées, compétentes), ayant des pouvoirs permettant de découvrir, d'identifier et de saisir et confisquer les biens illicites :** ces autorités devraient en outre être hautement motivées en vue de réaliser les objectifs spécifiques de la confiscation : priver les criminels du profit financier de leurs activités illégales.
- **des mesures de garantie prévues par à la loi pour la transparence, l'intégrité, l'efficience et la responsabilité des autorités et des procédures de confiscation :**
  - la transparence devrait prévoir un bon accès aux informations pour les procédures, les documents, les biens confisqués, de même que leur gestion et leur utilisation ultérieure. La mise en œuvre des politiques de transparence est intimement liée à la sensibilisation de l'opinion publique en ce qui concerne la gestion des biens et lorsqu'il s'agit de renforcer l'effet dissuasif de la loi ;
  - l'intégrité devrait prévoir une gestion adéquate du conflit d'intérêts, la déclaration des biens aux autorités de saisie/confiscation et des standards éthiques élevés quant à la vie personnelle et professionnelle des responsables ;
  - l'efficience est liée à la réalisation de l'objectif clé de la confiscation : priver les criminels des biens provenant d'activités illicites ou confisquer des biens dont l'origine légale ne peut être prouvée. Dans ce contexte

s'avère particulièrement important l'existence de procédures rapides, aussi bien cours de la phase de l'enquête qu'au cours de la procédure proprement dite.

- **des mécanismes de contrôle sur le travail des organes de confiscation :** les autorités nationales devraient être soumises à la fois au contrôle institutionnel et aux contrôles publics de la part de la société civile, en fournissant des informations et des communications publiques sur les biens saisis et confisqués, ainsi que sur leur maintien et leur réutilisation.
- **une saisie / confiscation des biens fondée sur un jugement du tribunal, émis sous la forme d'une condamnation pénale ou d'une sanction civile, dans le cas où il y aurait une différence significative entre les biens acquis et le revenu légitime ou légalement prouvé d'une personne :** cette approche faciliterait une reconnaissance mutuelle des mesures de saisie et de confiscation entre les États membres qui ont établi de telles procédures dans leur législation nationale.
- **des normes destinées à garantir la protection des droits de l'homme en cas de saisie / confiscation des biens par le biais de recours judiciaires et de mesures juridiques appropriées efficaces en vue d'une protection judiciaire :** établir de telles règles serait obligatoire, compte tenu surtout du risque de violation des droits de l'homme au cours des procédures de saisie/confiscation
- **des mécanismes appropriés pour la gestion des biens saisis et confisqués par la suite afin de les réutiliser dans l'intérêt public :** les États membres devraient régulièrement récolter, éventuellement au niveau central, des statistiques complètes sur le nombre de saisies effectuées, sur la valeur estimée des biens au moment de la saisie et de la confiscation. Ils devraient en outre expédier les données sur le nombre de demandes de saisie et de confiscation devant être réalisées dans un autre État membre, de même que sur la valeur ou la valeur estimée des biens récupérés à la suite de l'exécution dans un autre État membre. D'un côté, ces mesures faciliteraient la confiscation future des biens saisis, parce qu'elle en empêcherait en grande partie la destruction et la dissipation ; de l'autre, cela permettrait de réduire le risque (en cas de vente de la propriété) que ceux-ci-puissent être réutilisés à des fins criminelles.
- **d'accroître la visibilité de la suprématie de l'Etat sur la criminalité et d'introduire des mesures obligatoires pour la transparence :** afin d'accroître la sensibilisation du public sur les mesures prises par les États membres dans la gestion des biens confisqués, les mesures elles-mêmes doivent devenir visibles pour le public. Un instrument pourrait être lié à la

création d'un registre public en ligne avec les biens confisqués dans chaque État membre. En outre, à titre de moyen de dissuasion, il faudrait rendre évidente la suprématie de l'État sur les personnes qui violent la loi. À cette fin, les biens confisqués devraient être marqués de manière à rendre publique leur confiscation (par exemple, affiches ou plaques pour les biens *white list* pour les entreprises) ;

- **des paramètres communs de coopération interinstitutionnelle et interétatique au niveau de l'U**e : la coopération interinstitutionnelle pourrait se faire par le biais d'un accès à différentes bases de données avec des informations sur les biens et un échange rapide des informations.

En ce qui concerne les problèmes critiques ayant été soulevés dans le chapitre 2 et concernant les différents objets confisqués au niveau européen, comme en témoignent les enquêtes de centre Transcrime, l'amélioration de la traçabilité des entreprises infiltrées et leurs bénéficiaires pourrait être obtenue :

- en approfondissant la connaissance des *drivers* des investissements relatifs à différentes organisations criminelles et, au sein de la même organisation, en arrivant à une compréhension profonde du motif des stratégies d'investissement qui sont différentes d'un pays à l'autre ;
- en identifiant les vulnérabilités et les opportunités correspondantes qui sont produites par certains secteurs, différentes d'un pays à l'autre. À cet égard, le développement de modèles d'analyse du risque du blanchiment d'argent et d'infiltration pourrait s'avérer utile pour guider les enquêtes et augmenter la facilité d'identification des entreprises infiltrées, en améliorant leur confiscation ;
- en améliorant la possibilité de disposer d'informations sur les propriétaires des entreprises au niveau transnational ;
- en mettant en relation des registres des entreprises de différents pays ;
- en développement des instruments qui permettent des enquêtes financières plus efficaces ;
- en développant des instruments plus utiles pour les intermédiaires privés (par exemple, les banques) qui sont soumis à des obligations en matière de blanchiment d'argent.

En ce qui concerne les normes légales sur la confiscation et leur application, il serait opportun de prendre des mesures quant à :

- différences entre les pays en ce qui concerne les normes substantielles et en matière de procédure portant sur les mesures patrimoniales. Parmi celles-ci :

l'impossibilité ou la faible utilisation dans certains pays de l'Ue, de la confiscation élargie et de la confiscation administrative ;

- difficultés techniques et culturelles, qui entravent la coopération internationale quand il s'agit de procéder à des confiscations sur une base transnationale.

Dans ce contexte, on peut affirmer qu'un premier pas a été accompli à la suite de la récente directive européenne qui harmonise et améliore les instruments qui sont mis à la disposition des différents pays et facilitent la coopération de la police judiciaire au cours de la réalisation de confiscations entre pays différents.

Pour la gestion des biens confisqués, on est bien conscient du fait qu'indépendamment du pays, si l'on ne résout pas le problème de la gestion efficace des biens confisqués (en particulier les entreprises) l'efficacité de la décision de confiscation est très limitée. Par conséquent, il serait souhaitable, de manière générale et pas seulement en Italie, de :

- limiter les délais séparant la saisie et la confiscation définitive :
- explorer toutes les destinations possibles des biens confisqués et, par conséquent, des entreprises, y compris la vente ;
- impliquer des professionnels possédant des compétences managériales afin d'éviter la dispersion des entreprises après la saisie ;
- explorer des instruments flexibles et alternatifs par rapport à la confiscation (par exemple « contrôle judiciaire » des entreprises, article 34 loi n^{o} 159/11).

Enfin, il conviendrait de consolider les hypothèses de signalisation ayant déjà été présentées quant aux indicateurs et aux plages correspondantes de valeurs qui sont en mesure de démontrer, par le biais de l'analyse des états financiers portant sur plusieurs années, l'existence de dynamiques spécifiques, comptables ou extracomptables, dans la gestion des entreprises ; il s'agit en effet d'indicateurs qui pourraient être utilisés dans le cadre de modèles d'évaluation du risque ou de prévention des infiltrations criminelles..

À cet égard, le projet SOS Legality, au moyen des processus de check-up des entreprises appartenant à l'échantillon analysé a été en mesure de confirmer ce qui avait déjà été posé comme hypothèse. En effet, à la suite d'une étude de **3 domaines** (sources de financement / utilisation du patrimoine / rentabilité et structure des coûts) de la gestion économique et financière des entreprises criminelles est apparu ce qui suit.

La structure financière apparaît influencée par des buts de blanchiment et de dissimulation d'activités criminelles.

Dans les entreprises ayant été analysées, ce sont révélées fondées les hypothèses suivantes :

- impact significatif des dettes par rapport à la valeur totale du passif du bilan, surtout en comparaison avec celle des entreprises légales dans le même secteur, et, vice versa, un poids moins déterminant des fonds propres par rapport à l'actif total ; ceci dans le but de masquer l'injection de liquidités d'origine illicite dans l'entreprise ;
- dettes élevées à l'égard de fournisseurs de biens et de services ; cela peut être considéré comme le résultat du contrôle intensif du territoire et du consensus possédé dans les zones sous influence, qui se manifestent également par le biais d'une pression sur les fournisseurs et sur le paiement en retard de ceux-ci ;
- niveaux élevés de la dette bancaire, ce qui confirme le consensus dont jouissent les groupes criminels au niveau du système administratif et financier local.

La structure financière apparaît elle aussi influencée par les buts de blanchiment et de dissimulation des activités criminelles.

Les entreprises analysées sont (ou étaient) toutes des entreprises réellement actives sur le marché ; en conséquence, elles exercent des activités économiques et, comme telles, ont une partie de leur actif qui est utilisé dans des immobilisations, principalement de type corporelles (installations, machines et autres moyens de production).

Il ne s'agit pas d'entreprises « paravents » dans lesquelles aucune activité de production n'est réalisée, avec pour conséquence que l'actif est principalement détenu sous forme d'actif circulant (p. ex. liquidités, dépôts en banque ou dans les bureaux de poste, créances commerciales ou envers d'autres) et, seulement de manière résiduelle, sous forme d'immobilisations.

On obtient également la confirmation du fait qu'un niveau anormal de crédits non financiers et non tributaires constitue un indicateur : les organisations criminelles en effet masquent les sorties vers d'autres affiliés ou vers d'autres entreprises complices sous la forme de crédits commerciaux, de crédits envers des entreprises associées/filiales/mères et de crédits envers des tiers.

Enfin, en ce qui concerne la rentabilité de la structure des coûts, étant donné que les entreprises de l'échantillon sont de type productives, il a été possible de constater une structure du compte de résultat qui peut être assimilée à celle des entreprises « normales » avec des revenus, des coûts, et en dernière instance, un revenu qui devrait être optimisé.

En même temps, il a cependant été possible de constater l'existence de certains éléments qui témoignent du potentiel de collusion, d'intimidation et de violence qui peut être utilisé dans le but d'augmenter les profits de ces mêmes entreprises. En particulier :

- réduction des coûts pour l'achat de marchandises et de services à titre de résultat de la pression exercée sur les fournisseurs pour obtenir des marchandises et des services à des conditions avantageuses ;
- diminution des coûts du personnel, proportionnellement, par rapport à la moyenne du secteur, par le biais d'un recours à une main-d'œuvre « au noir » et par le défaut de paiement des cotisations de la sécurité sociale, des assurances et des heures supplémentaires ;
- coûts de production inférieurs grâce au recours à des matières premières, des produits semi-finis et des services bon marché ou de mauvaise qualité ;
- part importante de la valeur totale de la production du secteur dans la zone de référence obtenue par le biais de pressions exercées sur les entreprises concurrentes et les administrations publiques au cours des appels d'offres.

7. CONCLUSIONS

Le projet SOS Legality, par le biais d'un modèle d'intervention ayant été concrètement réalisé et testé, sous la forme d'une approche intégrée de soutien et d'assistance apportés aux différents acteurs qui sont engagés dans la gestion des biens et des entreprises confisqués, en raison de son organisation selon deux axes différents d'action, territorial et entrepreneurial, a permis de développer de manière complète une analyse systématique et de qualité.

Tout en s'insérant dans un courant d'analyse et de recherche ayant été mené à bien pendant plusieurs années et par différents opérateurs et, par conséquent, beaucoup plus stimulant, le projet a cependant développé un modèle d'intervention très organisé de gestion des biens saisis et confisqués, qui a mené à l'identification d'un certain nombre de facteurs et d'éléments qui peuvent contribuer à innover en matière de gestion des biens et des entreprises confisqués.

Les laboratoires territoriaux, bien que pour un nombre d'entreprises qui n'est pas très élevé mais qui sont dans tous les cas caractérisées par des spécificités territoriales et des spécialisations sectorielles ; les check-up effectués sur le territoire et l'attention apportée à l'industrie du béton, représentent des actions opérationnelles que l'on peut comparer à celles qui ont déjà été élaborées dans le cadre d'autres projets qui présentent des caractéristiques en matière de spécificité, de structure et de fonctionnement qui sont en mesure de garantir leur utilisation concrète rapide et adéquate.

Le modèle de gouvernance identifié témoigne clairement du besoin, qui s'est manifesté à plusieurs reprises à différents niveaux, de disposer d'instruments opérationnels bien structurés et organisés, mis au service des objectifs de récupération, de sauvegarde et de mise en valeur des entreprises saisies et confisquées, au profit du développement économique, de la légalité et de la protection du travail, en permettant l'identification des interventions les plus efficaces et qui répondent le mieux aux différentes situations existantes.

La salle de contrôle et l'implication des différents acteurs institutionnels et économiques, qu'ils soient publics ou privés, par le biais de règles et de mesures en vue d'une implication effective et structurée, qui ne se limite pas à une participation

purement formelle, témoignage symbolique, certes utile, mais sans impact et sans conséquence pratique, permettent le passage nécessaire du niveau territorial impliqué – national et local - au niveau de l'entreprise, selon les modalités de coaching ayant été décrites ci-dessus, lesquelles forment un modèle d'intervention s'inspirant d'une matrice du type chambre de commerce qui – s'il est mis en place de manière appropriée - peut apporter des réponses efficaces et efficientes sur l'ensemble du territoire national ; ceci en vertu justement de la présence intensive des sujets qui composent le système des chambres de commerce.

Le système des chambres de commerce, en effet, étant exponentiel par rapport au système des entreprises dans le contexte provincial/régional/national et représentant le point de contact avec les institutions qui y agissent, est en mesure d'exercer cette fonction de raccord avec le niveau le plus élevé et/ou national dans le cadre de la logique du principe de subsidiarité ; en même temps, il est en mesure d'impliquer tous les acteurs dans la logique du modèle de partenariat public-privé, par l'application des principes que le projet a bien caractérisés (inclusion, transparence, intégration, information, efficacité).

Le point fondamental du projet SOS Legality réside donc dans le fait que l'objectif de récupérer/mettre en valeur les entreprises et les biens confisqués passe par la définition de stratégies d'intervention au niveau de l'entreprise, élément crucial de la mise en œuvre effective de celui-ci mais qui a des effets différents selon les conditions « de santé » et le contexte –interne et externe - de l'entreprise.

Le projet a mis l'accent sur l'entreprise, qui représente le lieu physique où le modèle peut être appliqué pour vérifier et concrétiser l'objectif de la mise en valeur du bien/entreprise lui-même.

C'est dans le contexte des dimensions de l'entreprise qu'il faut analyser, et éventuellement créer, les conditions organisationnelles et professionnelles permettant de s'engager sur la voie de l'assainissement et/ou du développement de l'entreprise saisie/confisquée.

La définition du plan d'intervention avec les objectifs d'impact ayant été établis conformément aux actions décrites et déjà expérimentées et le processus de *turnaround* , qui comprend le coaching et le suivi post-attribution, représentent une manière concrète d'organiser les instruments de manière cohérente et visant à soutenir avec rapidité le passage à la légalité dans le chef des entreprises confisquées, en sauvegardant de cette manière la compétitivité de l'entreprise sur le marché de référence ainsi que l'emploi de ses travailleurs.

En ce qui concerne les résultats escomptés, pour finir, l'introduction du modèle expérimenté et testé peut en engendrer un grand nombre, qui peuvent, de manière

synthétique, se traduire par des valeurs positives des indicateurs de suivi ayant été décrits ci-dessus :

- augmentation du nombre des biens utilisés et des coopératives sociales qui ont été créées pour la gestion des biens :
- augmentation du nombre d'entreprises saisies et confisquées qui demeurent en activité ;
- augmentation du nombre de membres du personnel de l'entreprise qui gardent leur emploi ;
- augmentation du nombre des jeunes qui trouvent un premier emploi ;
- augmentation des actions sur les services de tutorat, de consultance, de promotion et de support qui sont destinées aux entreprises saisies ou confisquées ;
- amélioration des processus organisationnels et de gestion des biens confisqués et de réduction du déficit en matière d'informations et de transparence dans le cadre des procédures de suivi ;
- amélioration des processus de participation démocratique pour la légalité et la cohésion économique et sociale du pays.

Il s'agit de résultats qui, en même temps que les recommandations et les réflexions ayant été faites, notamment dans une perspective *de iure condendo* et ayant été présentées et traitées dans les paragraphes précédents, sont en mesure de renforcer la conviction selon laquelle il est possible d'apporter des valeurs ayant un caractère actuel et concret à l'entreprise, telles que l'éthique et la responsabilité sociale d'entreprise, en vertu de quoi, en conclusion, *« Entreprise = Bien commun ».*

BIBLIOGRAPHIE

Le présent document tient compte des publications suivantes :

- La confisca dei beni illeciti in Italia – Report del progetto "*Enhancing Integrity and Effectiveness of Illegal Asset Confiscation – European Approaches*" di Transparency International Italia, Transparency International Bulgaria, Transparency International Romania - 2014
- *Dalla legge alla pratica: un'analisi dei sistemi di confisca a livello nazionale ed europeo* - AA.VV. – Transparency International. - 2015
- *Consistenza, destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati o confiscati. Stato dei procedimenti di sequestro o confisca* – Ministero della Giustizia, Rome, février 2015.
- *Gli Investimenti delle Mafie* - Università Cattolica del Sacro Cuore (Centro Interuniversitario Transcrime) pour le ministère de l'intérieur (« Programma Operativo Nazionale Sicurezza per lo Sviluppo – Obiettivo Convergenza 2007-2013 (Programme opérationnel national sécurité pour le développement – Objectif convergence 2007 – 2013 ») – 2013

ANNEXE TECHNIQUE

Les Laboratoires Territoriaux

Préambule : le projet SOS Légalité

Le projet SOS Legality est promu par Unioncamere et Universitas Mercatorum et est mis en œuvre en collaboration avec l'association Libera, les Chambres de Commerce de Caserte, Reggio d'Émilie et Syracuse.

L'initiative, financée par la Commission européenne (DG Affaires intérieures) dans le cadre du *Programme Prévenir et combattre la criminalité,* a été sélectionnée par l'Ue en qualité **d'action-pilote ayant pour but d'approfondir et de partager, au niveau européen, l'expérience italienne de gestion des entreprises et des biens confisqués à la criminalité organisée.**

Il faut souligner qu'on apporte en ce moment une très grande attention à ce problème en Europe, avec une proposition de directive sur le gel et la confiscation des biens appartenant aux mafias qui vient de recevoir une évaluation positive de la part du Parlement européen (mois de mai dernier) et dans laquelle on recommande à tous les États membres que les biens confisqués soient utilisés pour l'indemnisation des victimes, la réutilisation sociale et/ou pour renforcer les lois en la matière.

Le **projet SOS Legalità** réalisera dans les zones de trois territoires pilotes (Reggio d'Émilie, Caserte et Syracuse) des activités de sensibilisation et de coopération institutionnelle, de formation-coaching pour les entreprises confisquées et les aspirants entrepreneurs, en poursuivant un double objectif : (1) **soutenir le développement d'un groupe sélectionné d'entreprises confisquées** ou qui gèrent un bien destiné[1] ; (2) **engendrer des modèles d'intervention** pouvant être davantage développés au-delà de la fin du projet dans les territoires déjà concernés ou dans d'autres contextes territoriaux.

[1] Les entreprises sont en cours de sélection sur la base d'une enquête effectuée sur le terrain au départ des informations émanant de l'Agence nationale pour les biens confisqués et saisis (ANBSC) et à travers des contrôles directs avec les coopératives qui gèrent déjà des biens confisqués. Il s'agit de deux types d'entreprises différents : les entreprises ayant été récemment confisquées (confiscation par jugement au premiers degré) ou déjà définitivement confisqués (jugement en dernier ressort), entreprises confisquées attribuées à des coopératives de travailleurs ou bien coopératives sociales attributaires d'un bien immeuble confisqué.

Les motivations des « Laboratoires territoriaux » SOS Légalité

Cette gamme spécifique d'activités du projet a été conçue pour permettre à **des groupes de travail territoriaux** de proposer des lignes directrices et des cadres de coopération pour promouvoir la mise en valeur des entreprises et des biens confisqués.

Le point de départ est la prise de conscience du fait que les entreprises et les biens confisqués peuvent impliquer un potentiel considérable en termes de richesse économique et sociale. Il s'agit d'un « patrimoine commun », qui exige une responsabilité partagée entre les organismes publics et privés : **coresponsabilité, qui signifie gestion d'un processus de filière qui naît de la phase de la saisie de biens ou d'entreprises, se poursuit au cours de la phase de la destination et, ensuite, aboutit à une gestion économique et socialement responsable.**

Les 3 laboratoires territoriaux (1 pour chaque territoire participant) seront composés d'un groupe restreint d'institutions, d'organismes locaux, d'un partenariat économique et social, de représentants d'organisations sans but lucratif, de bailleurs de fonds, de membres des professions libérales.

Les laboratoires sont appelés à présenter des propositions fournissant des orientations concrètes en matière d'intervention et de coopération, en répondant à certaines questions clés :

Quels services réels (assistance technique, formation, mentorat, informations, etc.), quels services financiers peuvent être activés ou développés en vue de soutenir de manière spécifique les entreprises ayant été confisquées (ou qui tirent leur origine d'un bien confisqué) ? Avec quels partenariats entre les entités publiques et privées ces services peuvent-ils être garantis de manière efficace et profitable, non seulement au profit des entreprises confisquées bénéficiaires mais également en vue d'apporter une valeur économique et sociale aux territoires ?

Les résultats des trois laboratoires territoriaux (Reggio d'Émilie, Caserte, Syracuse) seront récapitulés dans un rapport final qui sera soumis à l'**attention de la Commission européenne** et des institutions des autres États membres**, notamment par le biais d'une présentation et d'une discussion d'événements transnationaux dédiés.**

Les particularités du Laboratoire territorial de Syracuse

Le territoire de Syracuse représente aujourd'hui un banc d'essai important permettant de procéder à un travail de réflexion partagée, de préparation des outils et des

méthodes en vue des interventions futures « sur le terrain », étant donné le niveau élevé de présence et d'enracinement du crime organisé dans le système économique et financier régional.

Toutefois, la longue expérience couronnée de succès du territoire de la province en ce qui concerne la réutilisation des biens confisqués, grâce à la présence de certaines coopératives qui gèrent déjà des biens confisqués, représente un humus très précieux pour le projet en fournissant, en particulier, un exemple qui s'avère utile pour d'autres régions italiennes où le phénomène s'est déjà exprimé.

Le réseau de parties prenantes qui est déjà activé par la Chambre de Commerce de Syracuse en vue de la réussite du « Guichet Légalité » ayant été récemment mis en fonction représente en outre un network qui est en mesure de mettre en œuvre des idées et des projets concrets pouvant garantir, dans l'immédiat, un moteur de collaboration avec d'autres territoires (les deux autres provinces pilotes – Reggio d'Émilie et Caserte) où se trouvent des entreprises et des biens confisqués.

La philosophie qui sous-tend le laboratoire réside dans la prise de conscience que seuls des « réseaux longs» de collaboration (au niveau interrégional, national, européen) entre les institutions et les entreprises (qu'elles soient confisquées ou non) pourront prévenir et combattre efficacement la présence et l'enracinement progressif du crime organisé dans le tissu économique et social.

Les particularités du Laboratoire territorial de Reggio d'Émilie

Le territoire de Reggio d'Émilie, encore qu'il ne soit pas encore concerné par la présence de biens/entreprises confisqués, représente aujourd'hui un terrain d'expérimentation important, au sein duquel on peut procéder à un travail préalable de réflexion partagée, de préparation des outils et des méthodes en vue des interventions futures « sur le terrain », qui sont probablement imminentes, étant donné la présence et le risque d'enracinement du crime organisé dans le système économique et financier régional.

La longue expérience couronnée de succès du territoire de la province en ce qui concerne les modalités de programmation/conception participative en vue d'un développement économique et social responsable représente un terrain très utile pour le projet en fournissant, en particulier, un exemple qui peut s'avérer utile pour d'autres territoires européens présentant des caractéristiques semblables (absence, en ce moment d'entreprises/biens confisqués mais intérêt et besoin de collaborer avec d'autres territoires où le phénomène s'est déjà manifesté).

Le réseau de parties prenantes qui est déjà activé par la Chambre de Commerce de Reggio d'Émilie en vue de la réussite du « Guichet Légalité » ayant été récemment

mis en fonction représente en outre un network qui est en mesure d'exprimer des idées et des projets concrets pouvant garantir, dès maintenant, un moteur de collaboration avec d'autres territoires (les deux autres provinces pilotes – Syracuse et Caserte ou d'autres provinces de la région Émilie Romagne ou d'autres régions), où se trouvent des biens et des entreprises confisquées.

La philosophie qui sous-tend le laboratoire réside dans la prise de conscience que seuls des « réseaux longs» de collaboration (au niveau interrégional, national, européen) entre les institutions et les entreprises (qu'elles soient confisquées ou non) pourront prévenir et combattre efficacement la présence et l'enracinement progressif du crime organisé dans le tissu économique et social.

Les particularités du Laboratoire territorial de Caserte

Le territoire de Caserte représente aujourd'hui un terrain d'expérimentation important, permettant de procéder à un travail de réflexion partagée, de préparation des outils et des méthodes en vue des interventions futures « sur le terrain », étant donné le niveau élevé de présence et d'enracinement du crime organisé dans le système économique et financier régional.

Toutefois, la longue expérience couronnée de succès du territoire de la province en ce qui concerne la réutilisation des biens confisqués, grâce à la présence de certaines coopératives qui gèrent déjà des biens confisqués, représente un humus très précieux pour le projet en fournissant, en particulier, un exemple qui s'avère utile pour d'autres régions italiennes où le phénomène s'est déjà exprimé.

Le réseau de parties prenantes qui est déjà activé par la Chambre de Commerce de Caserte en vue de la réussite du « Guichet Légalité » ayant été récemment mis en fonction représente en outre un réseau qui est en mesure de mettre en œuvre des idées et des projets concrets pouvant garantir, dans l'immédiat, un moteur de collaboration avec d'autres territoires (les deux autres provinces pilotes – Reggio d'Émilie et Caserte) où se trouvent des entreprises et des biens confisqués.

La philosophie qui sous-tend le laboratoire réside dans la prise de conscience que seuls des « réseaux longs» de collaboration (au niveau interrégional, national, européen) entre les institutions et les entreprises (qu'elles soient confisquées ou non) pourra prévenir et combattre efficacement la présence et l'enracinement progressif du crime organisé dans le tissu économique et social.

Les modalités d'organisation des Laboratoires territoriaux

Le programme de travail des laboratoires territoriaux prévoit 4 rencontres, devant être réalisées auprès du siège de la Chambre de commerce d'industrie, d'agriculture

et d'artisanat. Les travaux seront coordonnés par les représentants de la Chambre de commerce avec le soutien de l'équipe du projet SOS Légalité (Unioncamere, Universitas Mercatorum).

Il est utile que la Chambre de commerce procède à une enquête auprès des institutions – associations – ordres professionnels – chefs d'entreprise à inviter, notamment sur la base des manifestations d'intérêt qui se sont exprimées au cours de l'atelier en vue du lancement de l'initiative, en choisissant des compétences professionnelles qui se sentent prêtes à participer au projet – à titre gratuit pour la Cdc et pour le projet lui-même - et dont on souhaite qu'ils possèdent de bons acquis professionnels en matière de gestion d'entreprises et de start-up d'entreprises.

Il serait très utile qu'au sein du laboratoire soient présents des représentants des ordres professionnels (experts-comptables, avocats, consultants du travail), des associations de catégories qui représentent les entreprises confisquées (Confcommercio, CNA, Legacoop. etc.), un représentant pour les coopératives confisquées qui ont déjà confirmé qu'elles auraient adhéré au projet, une personne responsable de la Cdc exerçant un rôle de coordination opérationnel et logistique qui puisse suivre les activités en ce qui concerne tout particulièrement le maintien des contacts avec les participants du laboratoire, l'agenda des rencontres et les démarches qui s'imposent, la rédaction des procès-verbaux des réunions ainsi que les comptes-rendus.

L'équipe technique qui guide le Laboratoire est formée d'un enseignant de l'université et d'une personne responsable de l'Association Libera.

Hypothèse d'agenda pour le Laboratoire

Réunions	*Thème*
Première réunion	Prise de contact des participants : Rôles/activités/engagements Objectifs du Laboratoire et domaine de travail Analyse de l'état de l'art en matière de biens et d'entreprises confisqués et expériences en cours dans le territoire de la province
Deuxième réunion	Analyse de la liste des entreprises confisquées dans la zone du Centre et du Sud – Définition des services/outils
Troisième réunion	Analyse des données et résultats du check-up auprès des entreprises Mise au point et expérimentation d'activités et d'outils destinés à soutenir les entreprises
Quatrième réunion	Analyse des résultats et formalisation des expérimentations

Il s'agit d'une macro-division, susceptible de connaître des modifications et des ajustements, sur la base des contributions apportées à la discussion de la part des participants et sur la base des idées/propositions qui s'expriment au cours des réunions et, en particulier, sur la base des actions intégrées et des initiatives concernant la culture de la légalité auxquelles participe chaque chambre de Commerce.

Finito di stampare nel mese di Dicembre 2015
dalla Tipografia COPYGRAPH sas - Via A. Labriola, 38/40
00136 Roma - Tel. 0639735375 - Fax 0639750731