

FAIRE DE LA
LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
ET DE **L'ETHIQUE PUBLIQUE**
UNE GRANDE CAUSE NATIONALE

Avec la transparence, la démocratie avance.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique.

A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

+33 (1) 84 16 95 65

14, passage Dubail,
75010 Paris
France

©2012, Transparency International France. Tout droits réservés. Décembre 2012.

**AVEC
LA
TRANSPARENCE
LA
DEMOCRATIE
AVANCE**

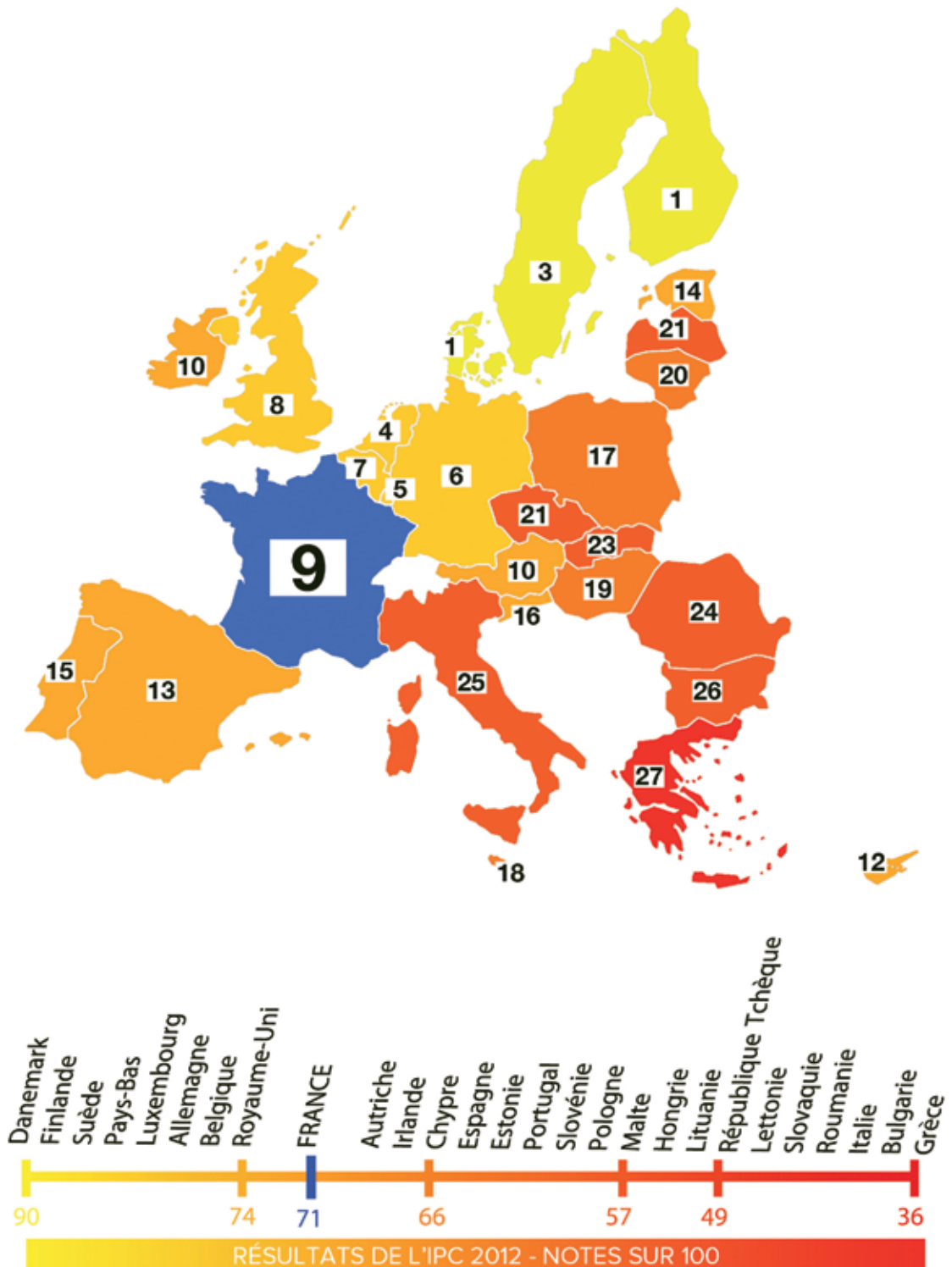
LE RETARD FRANÇAIS

Cette année encore, l'Indice de Perception de la Corruption (IPC) de Transparency International vient rappeler le retard français en matière de lutte contre la corruption. Avec une note de 71 sur 100, la France se situe seulement au 22ème rang mondial et au 9ème rang européen des Etats perçus comme les moins corrompus. Notre pays est ainsi moins bien noté que les pays scandinaves, la Finlande, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Belgique ou encore le Royaume-Uni.





Place de la France dans l'IPC par rapport aux autres membres de l'Union Européenne :



L'IPC exprime les niveaux de corruption affectant les administrations et la classe politique de 174 pays. Il s'agit des perceptions des acteurs économiques.

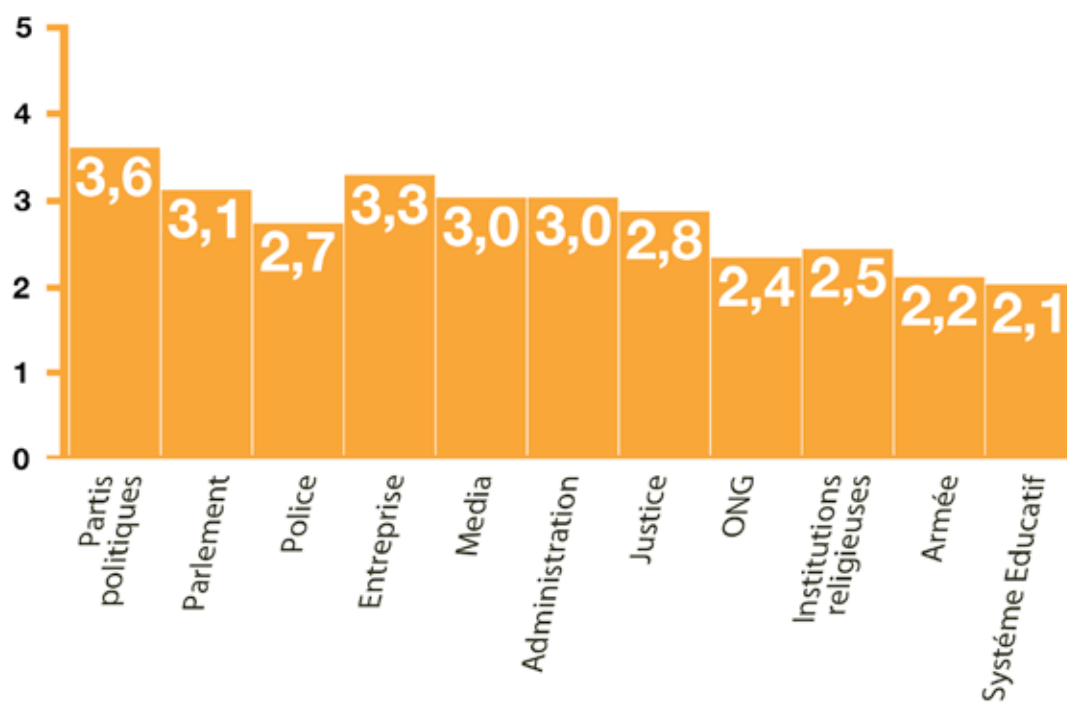
Retrouver le classement complet de l'IPC sur www.cpi.transparency.org



Les Français considèrent que les partis politiques sont les plus touchés.

Les perceptions et les expériences des Français interrogés dans la Baromètre mondial de la corruption, un autre indice de Transparency International, rejoignent les résultats de l'IPC. Des différentes institutions analysées, les partis politiques sont perçus comme l'institution la plus touchée par la corruption.

Dans quelle mesure les institutions françaises sont-elles perçues comme corrompues par la population française (sur une échelle de 1 à 5) ?



BAROMÈTRE MONDIAL DE LA CORRUPTION 2010-2011

Le Baromètre mondial de la corruption exprime les perceptions et le vécu des citoyens de 86 pays vis-à-vis des phénomènes de corruption.

Des perceptions confirmées par les rapports des organisations internationales.

Les rapports portant sur l'efficacité des lois et des institutions anti-corruption confirment les perceptions relatives au retard français.

Parmi les problèmes mis en avant, les rapports de l'OCDE et du **Conseil de l'Europe** pointent notamment le manque d'indépendance de la justice financière ainsi qu'une législation inadaptée à une poursuite et une sanction efficaces des cas de corruption.

Le rapport *Système National d'Intégrité* commandé à **Transparency International** par l'Union Européenne¹ confirme que la classe politique – notamment l'exécutif et le Parlement – constitue le maillon faible du système d'intégrité français.

En outre, ce rapport met en évidence la faible implication des institutions françaises dans la lutte contre la corruption. La Cour des comptes et les organes de contrôle des élections, qui sont les institutions les mieux notées, font figure d'exception.

Les politiques ne sont pas les seuls responsables. Les Français, parfois complaisants à l'égard du favoritisme et de diverses formes d'arrangements, nourrissent un rapport ambigu à l'égard de la corruption.

¹ Rapport publié en décembre 2011.

CORRUPTION EN FRANCE DE QUOI PARLE-T-ON ?

Transparency International définit la corruption comme le détournement à des fins privées d'un pouvoir reçu en délégation.



L'actualité fournit de nombreux exemples des formes que peut prendre la corruption en France. En voici quelques uns.

Corruption et urbanisme local (Savoie)

En mars 2012, un ancien maire de Tignes a été condamné pour prise illégale d'intérêts pour avoir rendu constructible puis revendu un terrain qu'il avait personnellement acquis en 2005. Le changement du plan local d'urbanisme lui avait permis de revendre le terrain 15 fois son prix d'acquisition et de faire ainsi une confortable plus-value.

Avantages en nature contre marchés publics (Seine-et-Marne)

Un ancien maire de Montévrain a été condamné en mai 2012 pour abus de biens sociaux et favoritisme. En cause, plusieurs marchés irréguliers et son utilisation de la carte bancaire de la SEM de Montévrain pour des dizaines de milliers d'euros de frais d'hôtel, de restaurant et des travaux à son domicile.

Trafic de diplômes (Var)

En avril 2009, deux enquêtes, administrative et judiciaire, ont révélé que le président de l'université du Sud-Toulon-Var avait laissé se développer une filière de recrutement d'étudiants étrangers permettant à 138 candidats chinois de s'inscrire en 2008 sans avoir le niveau de français requis. Le président a été révoqué à vie de la fonction publique et mis en examen pour corruption passive.

Marché public truqué (Bouches-du-Rhône)

En septembre 2011, un ancien président du Syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et ancien maire de Fos-sur-Mer a été condamné pour avoir perçu 300 000€ d'une société de recyclage en échange d'informations confidentielles sur un marché public de collecte des déchets. Le patron de la société a lui aussi été condamné.

Un exemple classique de favoritisme (Guyane)

En décembre 2011, le président de la chambre de commerce et d'industrie de la Guyane a été condamné à 30 000€ d'amende et 5 ans d'inéligibilité pour avoir attribué en 2008 un contrat de communication à une société qui appartenait à sa compagne. Cette dernière a également été condamnée.

Emplois fictifs (Polynésie française)

En décembre 2009, un ancien président de la Polynésie française a été condamné pour avoir mis en place un vaste système d'emplois fictifs entre 1995 et 2004 au bénéfice de son parti mais aussi de communes, de fédérations sportives, d'une radio, de syndicats et de services sociaux. Le montant du préjudice est estimé à 3,5 millions d'euros.



Associations : quand le président se sert dans la caisse... (Charente)

Un ancien président d'une association charentaise d'aide aux personnes inadaptées a été condamné à 6 mois de prison avec sursis et près de 16 000€ de dommages et intérêts. Entre 2006 et 2010, il avait détourné en effet près de 15 000€.

Abus de pouvoir dans la police (Bouches-du-Rhône)

15 policiers de la brigade anti-criminalité (BAC) nord de Marseille ont été mis en examen en octobre 2012. Ils sont soupçonnés d'avoir volé et extorqué de l'argent ainsi que de la drogue à des dealers. 18 autres membres de la brigade ont fait l'objet de suspensions administratives.

Logements sociaux contre avantages en nature (Yvelines)

En février 2012, trois anciens dirigeants de Versailles Habitat ont été condamnés pour prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics. L'ancien directeur général avait notamment bénéficié, entre 2003 et 2009, d'un appartement et d'une voiture de fonction ainsi que de frais de bouche estimés à 16 000€. Il avait en outre augmenté son salaire de manière considérable.

Pots-de-vin contre grand contrat à l'international

En septembre 2012, le Groupe Safran a été condamné pour corruption active d'agents publics étrangers. Il est reproché à l'entreprise d'avoir versé 380 000€ de pots-de-vin pour obtenir un contrat de 171 millions d'euros pour la fabrication de cartes d'identité au Nigéria.

Corruption d'un agent du Trésor public (Paris)

En août 2009, un agent du Trésor public a été condamné pour avoir divulgué, contre rémunération, des données sur des locataires d'un office HLM à une société privée de recouvrement. L'agent a également reconnu avoir envoyé des courriers de relance à des locataires connaissant des retards de loyers, leur proposant un effacement de leur dette contre une invitation au restaurant. Par ce biais, il avait ainsi encaissé au total 25 000€.

Visas à vendre (services consulaires en Bulgarie, Afrique Centrale et Côte d'Ivoire)

En juillet 2012, trois contractuelles des services consulaires français en Côte d'Ivoire ont été licenciées pour avoir perçu entre 2 300 et 3 000€ contre des visas. En 2008, un diplomate en poste en Afrique centrale avait été également sanctionné pour avoir monnayé des visas entre 500 et 3 000 €. En décembre 2006, le tribunal correctionnel de Strasbourg a condamné à 8 mois de prison avec sursis un ancien responsable du service des visas de Sofia (Bulgarie) pour avoir fourni de manière frauduleuse 195 visas d'affaires.

Soupçons de matchs truqués dans le handball professionnel (Hérault)

Une information judiciaire a été ouverte en août 2012 pour « corruption sportive, escroquerie et recel d'escroquerie ». En cause : des paris anormaux constatés sur le match de handball de Division 1 Cesson-Montpellier à la fin de la saison 2011-2012.

Petite combine autour d'un marché public de matériel informatique (Gironde)

L'ancien maire de Saint-Caprais a été condamné en 2011 pour corruption passive sur un marché de matériel informatique. Le maire avait falsifié et gonflé les devis des sociétés concurrentes puis partagé le bénéfice du contrat avec le gérant de la société retenue qui s'est révélé être son ancien associé. Ce dernier a aussi été condamné.

Abus de biens sociaux (Pas-de-Calais)

En octobre 2012, le maire de Liévin, par ailleurs président du bailleur social Soginorpa, a été placé en garde à vue pour abus de biens sociaux. Il aurait utilisé la carte bleue de la Soginorpa pour des dépenses personnelles estimées à 47 000 euros ainsi qu'une carte d'essence de la même société pour un autre usage professionnel. Le paiement présumé d'une somme de 12 000 € de la Soginorpa à la fille du mis en examen, par l'intermédiaire d'une association, est aussi évoqué.

Gendarme conciliant contre bakchich (Val d'Oise)

En mars 2012, un jeune gendarme de Magny-en-Vexin a été condamné pour corruption. Il avait demandé de l'argent à trois automobilistes en échange de son indulgence lors de contrôles routiers.

Cadeaux contre papiers d'identité (Yvelines)

En avril 2011, deux anciennes fonctionnaires de la préfecture des Yvelines ont été condamnées pour avoir fourni entre 2004 et 2005 des faux papiers à des ressortissants étrangers moyennant divers avantages (argent, cadeaux, voyages, travaux de peinture).

Un curateur vole les personnes placées sous sa protection (Morbihan)

Un ancien curateur auprès des juges des tutelles de Lorient a été condamné en 2008 pour avoir détourné une cinquantaine de chèques d'un montant global de 20 000 € au préjudice de personnes qui étaient placées sous sa protection. Le curateur avait aussi essayé d'obtenir le déblocage des fonds de deux contrats d'assurance-vie.



Si elles ne tombent pas nécessairement sous le coup de la loi pénale, d'autres pratiques minent également la confiance des citoyens dans leurs élus et leurs institutions.

Lobbying à l'Assemblée nationale : un manque criant de transparence

Une étude réalisée en 2011 par le collectif Regards Citoyens et Transparency International France révèle que 62 % des rapports produits par l'Assemblée nationale entre juillet 2007 et juillet 2011, ne contiennent aucune information sur les personnes et organisations auditionnées par les députés. Une transparence insuffisante pour prévenir les craintes d'im-mixtion d'intérêts particuliers dans les décisions d'intérêt général et pour garantir l'équité d'accès des groupes d'intérêts aux parlementaires.

Conflits d'intérêts : l'affaire des sondages de l'Elysée²

La Présidence de la République a passé en 2007 une convention évaluée à 3 millions d'euros avec la société Publifact pour des sondages et du conseil. Le problème vient du fait que l'un des proches conseillers du Président de la République avait des intérêts financiers dans cette société. On est donc ici dans une situation manifeste de conflits d'intérêts. Dans un rapport de 2009, la Cour des comptes avait épinglé ce contrat passé en outre sans qu'aucune des « possibilités offertes par le code des marchés publics pour respecter les règles de la mise en concurrence (...) ait été appliquée ».

Conflits d'intérêts : quand les parlementaires font du conseil

Nombreux sont les exemples de parlementaires exerçant parallèlement à leur mandat d'intérêt général des activités rémunérées de conseil, telle l'activité d'avocat d'affaire. Concrètement, cela les met en position de voter des lois intéressant directement des entreprises clientes. Il est aujourd'hui indispensable de réformer le régime des incompatibilités qui rend possibles de telles situations, dans lesquelles les parlementaires sont en risque permanent de conflit d'intérêts.

Logements et frais de fonctions : des abus chez les ministres

Plusieurs affaires récentes ont mis en lumière des abus concernant les frais de fonction des ministres et certains avantages en nature dont ils bénéficient : prêt de logement de fonction à des proches³, achat de cigares aux frais du contribuable^{3bis}, recours difficilement justifiables à des avions privés pour des déplacements ministériels⁴... Autant d'écarts coûteux de moins en moins tolérés en période de crise.

² http://www.lemonde.fr/societe/article/2012/10/10/sondages-de-l-elysee-le-systeme-buisson-mis-au-jour_1772866_3224.html

³ <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20100603.OBS4939/les-ministres-et-leurs-logements-de-fonction-un-scandale-recurrent.html>

^{3bis} http://www.lemonde.fr/politique/article/2010/06/22/affaire-des-cigares-christian-blanc-regle-ses-comptes-avec-son-ex-chef-de-cabinet_1377088_823448.html

⁴ http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/02/08/vacances-des-ministres-quelles-consignes-queles-abus_1477122_823448.html



POINTS FAIBLES DU SYSTEME D'INTEGRITE FRANÇAIS

Un rapport récent de Transparency International montre que les règles de transparence encadrant la vie politique et économique française ne sont pas à la hauteur de celles en vigueur dans plusieurs autres pays européens. La France est notamment l'un des rares pays européens à ne pas rendre publiques les déclarations de patrimoine des élus.



Dans un rapport récent, Transparency International ⁵ a comparé l'efficacité des mécanismes anti-corruption de 25 pays européens, dont la France.

Si aucun des 25 pays évalués ne dispose d'un système de lutte contre la corruption totalement efficace, certains se distinguent par des garanties plus solides : les pays scandinaves d'abord, suivis par l'Allemagne, la Finlande, la Suisse et le Royaume-Uni. En bas du classement, la Bulgarie et la Roumanie sont considérées comme les pays dont les institutions sont les moins efficaces dans leur action contre la corruption.

Parlement, Exécutif, Justice : les maillons faibles du système d'intégrité français

La France ne fait pas partie des deux groupes d'Etats les plus performants. Son système national d'intégrité est situé sur le même plan que celui des Pays-Bas et de la Belgique. Bien que relativement solide, il présente certaines faiblesses notamment au niveau du Parlement et en matière de protection des déclencheurs d'alerte. La France est notamment l'un des rares pays européens à ne pas rendre publiques les déclarations de patrimoine des élus.

Le manque de transparence et d'intégrité dans la vie politique, un mal européen

Le manque de transparence et d'intégrité dans la vie politique, de même que la défiance des citoyens à l'égard de leurs institutions, ne sont cependant pas spécifiques à la France. Les liens trop étroits entre le secteur privé et la classe politique sont pointés du doigt, y compris dans les pays considérés comme les plus vertueux. Ainsi, la moitié des pays évalués ne prévoit aucun plafonnement des dons versés aux partis politiques ; la Suisse et la Suède n'ont même aucune réglementation en la matière. C'est sans compter le lobbying opaque, le « pantouflage »⁶, les trafics d'influence ou encore les conflits d'intérêts qui ont provoqué divers scandales ces dernières années : scandale des notes de frais à la Chambre des Lords britannique, fraude sur les retraites de parlementaires en Norvège, mise au jour de conflits d'intérêts au sein de la classe politique finlandaise, etc.



⁵ Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, rapport du 6 juin 2012, Transparency International.

⁶ Le terme pantouflage désigne le fait pour une personne d'effectuer des aller-retours entre le secteur public et le secteur privé, mettant à profit les périodes pendant lesquelles elle occupe des fonctions publiques pour favoriser les entreprises sur lesquelles elle exerce une autorité.

Florilèges de lois incomplètes ou non appliquées, engagements non tenus: en matière d'intégrité de la vie publique, les exemples d'écart entre les annonces et les actes sont légion. Trop souvent, les déclarations d'intention et les lois votées sous la pression internationale ou celle de l'opinion, n'ont débouché dans la réalité que sur des mesures inadaptées ou inappliquées.

■ Déclaration de patrimoine des élus... ou le syndrome de la coquille vide

Depuis 1988, les élus ont l'obligation de transmettre, dans les deux mois suivant leur élection, une déclaration de patrimoine auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP). Voilà peut-être, en matière d'éthique publique, l'exemple le plus emblématique d'écart entre les objectifs d'une loi – en l'occurrence, prévenir l'enrichissement illicite des élus – et la pratique. Malgré la récente loi du 14 avril 2011 qui était censée le renforcer, le dispositif actuel de déclaration de patrimoine demeure inefficace.

La nouvelle loi, en effet, n'a toujours pas donné à la CTFVP les moyens de remplir efficacement sa mission. Dans ces conditions, la création par la loi de sanctions en cas de fausse déclaration – enfin ! – nous paraît relever d'avantage de l'effet d'annonce que d'une réelle volonté de la part des parlementaires de sanctionner les dérives.

La priorité doit donc être à l'extension des pouvoirs et les moyens de la CTFVP. Une analyse que partage la Commission elle-même : dans son 15^{ème} rapport publié le 25 janvier 2012, elle aussi juge insuffisante la réforme du 14 avril 2011 et recommande l'adoption de nouvelles mesures, telles que l'accès aux revenus des élus et au patrimoine de leurs proches.

Dans ce même rapport, la Commission révèle que 199 élus, entre 2010 et 2011, n'ont pas transmis leur déclaration de patrimoine dans le délai requis : 25 % des élus régionaux, 9 % des élus départementaux et 13 % des sénateurs. Si des sanctions sont bien prévues en cas de non-respect du délai de dépôt (l'inéligibilité pendant un an et une amende de 15 000 €), celles-ci, ne sont pas appliquées...

■ Une autre coquille vide : l'encadrement du lobbying au Parlement

Aujourd'hui, l'activité des groupes d'intérêts au sein des deux assemblées reste opaque. Si le Sénat et l'Assemblée nationale ont fait un premier pas en instituant chacun des registres d'inscription des lobbyistes, ces mesures sont bien loin de répondre aux objectifs de l'encadrement du lobbying : garantir la traçabilité du processus législatif et assurer l'équité d'accès aux parlementaires des différents groupes d'intérêts.

Fin novembre 2012, seuls 173 lobbyistes étaient inscrits sur la liste de l'Assemblée nationale et 115 sur celle du Sénat. Ce nombre d'inscrits, très faible par rapport au nombre réel de lobbyistes en activité (une étude conduite en mars 2011 par Transparency International France et Regards Citoyens a permis de montrer que 4 635 organisations avaient été auditionnées à l'Assemblée nationale entre juin 2007 et juin 2010), s'explique principalement par le caractère facultatif des registres.

Ces registres, en outre, ne permettent pas d'avoir une idée précise des intérêts réellement présents au Parlement, ni des moyens financiers et humains mis en œuvre par les acteurs du lobbying. De même, aucune règle n'est prévue pour rendre obligatoire la publication des positions présentées par les groupes d'intérêts aux parlementaires et presque aucun d'entre eux ne communique spontanément la liste des organisations qu'il reçoit.

■ Contournement de l'esprit d'une loi : l'exemple du financement de la vie politique via les micro-partis

La loi actuelle limite à 7 500 € le don qu'une personne physique peut faire à un parti. Mais elle peut verser cette somme à autant de partis qu'elle le souhaite. Il en résulte dans la pratique une prolifération des partis politiques : dans son 13^{ème} rapport d'activité publié en mai 2011, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) en dénombre 320, contre 28 en 1990.

Ces micro-partis, le plus souvent sans adhérents, sont fondés dans le seul but de financer l'action d'un homme ou d'un autre parti politique et ainsi de contourner les règles de plafonnement des dons des particuliers aux organisations politiques.

L'affaire dite « Woerth-Bettencourt » a mis en lumière l'usage fait de ces micro-formations, qui auraient permis à l'héritière de l'Oréal de financer des partis politiques pour un montant supérieur au plafond légal.

■ Un contrôle uniquement formel des comptes des partis politiques

La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) est une autorité administrative indépendante chargée du contrôle financier des partis et des comptes de campagnes. Si cette commission vérifie les comptes de campagne, la loi ne lui reconnaît toutefois aucun moyen d'investigation s'agissant des comptes des formations politiques. C'est le constat dressé par le GRECO (Groupe d'Etats contre la Corruption) dans son dernier rapport sur la France.

■ L'article 40 du code de procédure pénale : une disposition fondamentale mais trop souvent inappliquée

« Tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République ». Dans la pratique, cette obligation est trop souvent inappliquée, ce qui prive la justice d'un outil important de détection des cas de corruption.

L'absence d'une protection des lanceurs d'alerte dans la fonction publique n'est sans doute pas étrangère à cette situation. Dans l'affaire de corruption présumée qui a récemment conduit à plusieurs arrestations au sein de la police marseillaise, par exemple, les pratiques délictueuses auraient été révélées par des policiers auprès de leur hiérarchie dès 2009 ; mais il a fallu attendre des plaintes d'élus et d'habitants pour que l'inspection générale de la police nationale se décide, en octobre 2011, à engager des investigations et à saisir le parquet. Dans cette affaire, les policiers lanceurs d'alerte auraient été décrédibilisés et mutés.

■ Cumul des mandats : l'élection passée, des députés PS reviennent sur leur engagement

Les députés du parti socialiste s'étaient engagés à anticiper la future loi sur le cumul des mandats en cessant le cumul d'un mandat de parlementaire et d'un exécutif local (y compris les structures intercommunales). A ce jour, seule une minorité des députés PS cumulards ont mis en œuvre cet engagement. La plupart d'entre eux ne semblent pas prêts à honorer la promesse faite à leurs électeurs et aux militants PS, très majoritairement favorables au non-cumul.

■ **Indépendance de la justice :
un principe essentiel souvent mis à mal**

Le principe fondamental de l'indépendance de la justice fait l'objet d'une adhésion unanime dans les déclarations de la classe politique. Dans les faits, pourtant, plusieurs affaires sont venues, ces dernières années, renforcer les soupçons d'intervention du gouvernement dans les dossiers sensibles (affaires Bettencourt, des biens mal acquis, des sondages de l'Elysée). Les entraves du pouvoir exécutif à l'action des juges anti-corruption peuvent aussi se manifester à travers l'utilisation abusive de la procédure du « secret défense » (affaires des frégates de Taïwan et de Karachi).

Le 8 décembre 2011, 126 des 163 procureurs français ont fait part de leur exaspération concernant les interférences du gouvernement dans leur travail. Ils ont rendu publique une résolution demandant au pouvoir exécutif de rendre le parquet indépendant.

■ **Poursuite des cas de corruption
d'agents publics étrangers :
la France à la traîne**

Selon un rapport de l'OCDE publié en octobre 2012, plus de douze ans après l'entrée en vigueur en France de la Convention contre la corruption d'agents publics étrangers dans le commerce international, seules 33 procédures judiciaires ont été initiées et 5 condamnations prononcées. Ces condamnations concernent presque uniquement des PME et des affaires mineures. A titre de comparaison, les Etats-Unis ont de leur côté initié 275 procédures et l'Allemagne 176.



POURQUOI EST-IL URGENT D'AGIR ?

Les coûts de la corruption – pour la confiance des citoyens, pour les finances publiques – font qu'il est aujourd'hui urgent d'agir. Les actions qui visent à la combattre n'ont jamais paru aussi prioritaires du fait du contexte politique, social et économique dans lequel nous nous trouvons.





Une crise de confiance sans précédent

Le principal dommage causé par la corruption et les entorses à l'éthique est de saper la confiance des citoyens dans leurs institutions. L'exemplarité des titulaires de charges publiques est en effet l'une des conditions de la confiance dans la démocratie, de la cohésion nationale et de l'engagement citoyen.

De nombreux observateurs s'inquiètent ainsi de la perception des Français relative à l'intégrité de leurs dirigeants politiques. Que cette perception soit fondée ou non, elle n'a cessé de se dégrader ces dernières années : en septembre 2011, pas moins de 72 % des Français estimaient que leurs élus et dirigeants politiques étaient « plutôt corrompus »⁷ – un record depuis 1977, date à laquelle la question avait été posée pour la première fois.

Plusieurs rapports récents ont également donné l'alerte : le rapport du Médiateur de la République (2011), le rapport de la commission Sauvé sur la prévention des conflits d'intérêts (2011) et, tout récemment, le rapport Jospin sur la déontologie de la vie publique. Eux aussi confirment qu'il serait dangereux de repousser plus longtemps les mesures susceptibles de répondre à la crise de confiance que nous traversons.

A cet égard, Transparency International France a noté avec beaucoup d'intérêt et d'espoir que le sujet de la moralisation de la vie publique n'avait jamais été en aussi bonne place dans l'agenda politique que lors de la dernière campagne pour l'élection présidentielle.

Le signe, enfin, d'une véritable prise de conscience de notre classe politique ?

Les coûts de la corruption pour les finances publiques

La corruption prospérant dans l'opacité, il est très difficile d'estimer précisément son ampleur et, partant, son coût pour les finances publiques. La Commission européenne avance toutefois une estimation, évaluant la corruption en Europe à 1 % du PIB, soit 120 milliards d'euros⁸.

Si ce coût est difficilement quantifiable, il n'en demeure pas moins évident. La corruption engendre des coûts directs et indirects pour les finances publiques. Ces gaspillages deviennent particulièrement préjudiciables dans une période de rigueur budgétaire telle que celle que la France traverse actuellement.

Il y a coût financier direct pour la collectivité lorsque ce sont des intérêts privés plutôt que l'intérêt général qui guident des décisions impliquant des dépenses publiques : projets coûteux à l'utilité contestable, favoritisme, entente ou prise illégale d'intérêts dans des marchés publics conduisant à ne pas retenir le meilleur prestataire, décisions de financements publics entachées de clientélisme – sans compter les détournements purs et simples d'argent public.

Il y a coût financier indirect lorsque la corruption engendre des dommages indirects pour la collectivité : plans locaux d'urbanisme avantageant des intérêts privés au détriment de l'intérêt d'une commune sur le long terme, contrôleurs ou décideurs publics soudoyés pour fermer les yeux sur le non-respect d'une réglementation, autorisations de mise sur le marché de produits dangereux rendues possibles par des conflits d'intérêts et le manque d'indépendance de l'expertise, etc.

■ L'affaire du Médiateur

Selon un rapport du Sénat, la réglementation en place n'a pas suffi à « écarter le soupçon que dans l'affaire du Médiateur, la trop grande proximité de certains experts avec les Laboratoires Servier ait pu jouer un rôle dans le maintien sur le marché pendant 33 ans d'un médicament dont le rapport bénéfices/risques était à l'évidence négatif ». Le Médiateur aurait coûté environ 1,2 milliard d'euros à la Sécurité sociale dont 879 millions pour le remboursement pendant toute la période de commercialisation du médicament (d'août 1976 à novembre 2009) et 315 millions pour la prise en charge des complications médicales, selon des évaluations de la CNAM⁹.

■ Exemple de coût de la corruption dans les marchés publics

Une affaire de collusion concernant des marchés publics de fourniture d'enrobés bitumineux en Seine-Maritime aurait causé à la collectivité un surcoût de plus de 24,8 millions d'euros de 1992 à 1998, soit un peu plus de 10% du montant du marché. Cette affaire réglée, le Conseil général a pu noter, à partir de 1999, une chute des prix de l'ordre de 15% sur ce poste de dépense, baisse qui s'est ensuite poursuivie¹⁰.

■ Subventions publiques détournées en région PACA

Plus de 700 000 euros de subventions auraient été détournés au Conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur entre 2005 et 2008 via des associations fictives. L'affaire est actuellement devant le tribunal correctionnel de Marseille.

⁸ Déclaration de la Commissaire européenne aux affaires intérieures, Mme Malström, lors du Forum juridique international, 20 mai 2011.

⁹ *Le Médiateur a coûté au moins 1,2 milliard à la Sécu*, LeFigaro.fr, 4 mai 2011.

¹⁰ <http://www.oecd.org/dataoecd/18/43/44530762.pdf>

Corruption, dettes publiques et fraude fiscale

La Grèce et l'Italie font partie des pays européens perçus comme les plus corrompus ; ils sont aussi parmi les plus endettés. A l'inverse, la Suède, la Finlande et le Danemark, qui figurent parmi les pays dont le secteur public est perçu comme le plus intègre, sont aussi les moins endettés.

En Grèce, le prix moyen d'un pot-de-vin serait, selon Transparency International, de 1 406 euros et le prix payé pour réduire sa facture fiscale pourrait aller de 130 à 26 000 dollars ¹².

Dans un rapport récent, Transparency International ¹³ montre que la Grèce, l'Italie et le Portugal, qui affichent de lourds déficits publics, ont aussi en commun de faire preuve d'inefficacité en matière de contrôle des comptes publics. Dans ces pays, en effet, les organes d'audit public (Cour des comptes) ont peu de moyens et ne sont pas assez indépendants. La corruption y est de plus insuffisamment sanctionnée.

■ Corruption et environnement : fraude sur le marché carbone

Selon le rapport 2012 de la Cour des comptes, la fraude à la TVA sur les quotas de carbone aurait fait perdre 1,6 milliard d'euros à la France et cinq milliards aux pays de l'Union européenne, entre juin 2008 et juin 2009.

■ Les coûts de l'évasion fiscale en France

Le syndicat national unifié des impôts (SNUI) évalue entre 40 et 50 milliards d'euros le montant total de la fraude fiscale en France ¹¹.



¹² http://www.transparency.org/news/feature/greece_the_cost_of_a_bribe

¹³ Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe, rapport du 6 juin 2012, Transparency International.



FAIRE DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET DE L'ETHIQUE PUBLIQUE UNE GRANDE CAUSE NATIONALE

Transparency International France appelle le gouvernement à faire enfin de la lutte contre la corruption une grande cause nationale. Il est aujourd'hui urgent que notre pays se dote des grandes lois sur l'éthique publique qui lui font encore défaut.

Le gouvernement doit pour cela s'appuyer sur l'engagement pris par François Hollande de garantir l'indépendance de la justice, ainsi que sur les propositions de la Commission Jospin sur la déontologie de la vie publique, qui offrent aux responsables politiques une occasion inédite de répondre enfin à la crise de confiance qui les vise.



Eriger la lutte contre la corruption et l'éthique publique au rang de grande cause nationale

Trente ans. C'est le temps qui est passé depuis les dernières grandes annonces d'un gouvernement français en matière de moralisation de la vie publique. Les annonces du gouvernement Bérégovoy, à l'époque, avaient notamment conduit à des progrès dans le financement de la vie politique française. Le temps est venu de faire de nouvelles annonces fortes dans ce domaine et de refaire enfin de la lutte contre la corruption, ainsi que de l'éthique publique, des priorités nationales.

A cet égard, Transparency International France attend beaucoup des suites que le gouvernement et le Parlement donneront aux propositions de la Commission Jospin. Nous nous montrerons aussi extrêmement attentifs à la manière dont le gouvernement mettra en œuvre l'engagement pris par François Hollande de garantir l'indépendance de la justice.

Afin de faire vivre la dynamique que créeront, nous l'espérons, les grandes lois attendues les prochains mois sur ces sujets, Transparency International France militera en 2013 pour que le gouvernement reconnaisse à la lutte contre la corruption et l'éthique publique le label de « Grande cause nationale », comme avait pu en bénéficier l'autisme en 2012.



Des solutions à portée de main

Les actions à engager en priorité sont connues et font l'objet d'un large consensus dans les rapports rendus publics sur le sujet : prévention des conflits d'intérêts, indépendance de la justice, limitation du cumul des mandats, inéligibilité des élus condamnés pour corruption, transparence du lobbying et de l'expertise, contrôle citoyen.

Les solutions sont bien connues et François Hollande s'est engagé à les mettre en œuvre en réponse aux 7 propositions que lui avait adressées Transparency International France durant la campagne pour l'élection présidentielle.

Sur trois d'entre elles – prévention des conflits d'intérêts, contrôle citoyen et cumul des mandats –, le rapport de la Commission Jospin publié début novembre apporte des réponses convaincantes. Il s'agit maintenant de les traduire dans les textes. D'autres réformes, tout aussi importantes, doivent également être initiées.

1. EN FINIR AVEC LES CONFLITS D'INTERETS

A l'instar de ce que vient de proposer la Commission Jospin, inscrire dans la loi l'obligation de publier des déclarations d'intérêts précises à tous les niveaux de la décision publique (élus locaux et nationaux, membres du gouvernement, membres des cabinets ministériels et fonctionnaires d'autorité).

Introduire en parallèle une obligation légale de s'abstenir de participer à une décision publique en cas d'intérêts personnels liés à la question abordée.

Renforcer le régime des incompatibilités :

- pour les membres du gouvernement, en reprenant les propositions de la Commission Jospin visant à interdire durant leur mandat l'exercice de toute fonction de direction ou d'administration au sein d'un parti politique et de toute autre personne morale ;

- pour les parlementaires, en interdisant également l'exercice de toute fonction de gestion ou d'administration dans une entreprise publique ou privée ainsi que de toute activité professionnelle et/ou rémunérée tout au long de leur mandat, sous réserve d'une discussion sur certaines professions, notamment médicales, qui nécessitent une continuité dans la pratique.

2. GARANTIR UNE JUSTICE REELLEMENT INDÉPENDANTE

Réformer le statut du parquet afin d'en faire une véritable autorité judiciaire indépendante du pouvoir exécutif et redonner à la police financière les moyens nécessaires à sa mission.

Renforcer l'impartialité de la procédure de classification, en dotant la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) d'un pouvoir de décision susceptible d'appel.

3. INÉLIGIBILITÉ DES ÉLUS CONDAMNÉS POUR CORRUPTION

Renforcer les règles d'inéligibilité des élus condamnés pour corruption en permettant aux juges d'aller jusqu'à prononcer des peines d'inéligibilité à vie.

4. HALTE AU CUMUL DES MANDATS

Reprendre les propositions de la Commission Jospin visant à interdire :

- aux membres du gouvernement, de cumuler avec tout mandat local,
- aux parlementaires, de cumuler avec un mandat exécutif local et, en cas de mandat local simple, de cumuler les indemnités.

Lancer une réflexion sur la limitation à 2 ou 3 du nombre de mandats successifs.

5. PLEINE LUMIÈRE SUR LE LOBBYING

Garantir la traçabilité de la décision publique en rendant publique, en temps réel, la liste des personnes et organisations rencontrées ou consultées par les décideurs publics.

Faciliter la participation des citoyens et de la société civile à la décision publique par le développement des procédures de consultation publique.

6. GARANTIR LA TRANSPARENCE ET L'INDÉPENDANCE DE L'EXPERTISE

Étendre les règles prévues par la loi sur la réforme du médicament à d'autres domaines clés de l'expertise scientifique et technique (environnement, énergie/nucléaire, industrie chimique, technologies de l'information, alimentation, finance, etc.).

- Rendre transparents les liens financiers entre les industriels, les experts, les agences publiques et les associations.
- Garantir l'indépendance des organismes en charge de l'expertise en termes d'organisation, de financement et de gouvernance.

7. CONTRÔLE CITOYEN ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE

Ainsi que le propose la Commission Jospin, mettre en place un dispositif d'«alerte éthique» devant permettre aux citoyens identifiant un conflit d'intérêts de le signaler aux autorités compétentes.

Garantir au sein de l'administration la protection des lanceurs d'alerte contre toute forme de représailles.

8. FAIRE DU PARLEMENT «UNE MAISON DE VERRE»

Publier les comptes des assemblées, instituer un véritable contrôle de ceux-ci par la Cour des comptes et rendre transparent l'usage de la réserve parlementaire.

Rendre transparent l'usage par les parlementaires de leurs différentes indemnités.

Accroître les pouvoirs et moyens de la Commission pour la transparence financière de la vie politique chargée de contrôler le patrimoine des élus.



LES SUCCÈS RÉCENTS DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION EN FRANCE

Novembre 2007, la loi protège les lanceurs d'alerte dans les entreprises : ainsi qu'en témoignent plusieurs affaires récentes, il reste cependant toujours à garantir la protection des lanceurs d'alerte dans le secteur public.

Novembre 2010, reconnaissance du rôle des associations de lutte contre la corruption : la Cour de Cassation reconnaît à Transparency International France le droit d'agir en justice ce qui permet l'ouverture d'une instruction dans l'affaire des « biens mal acquis »

Depuis l'exercice 2008, l'Elysée s'ouvre à la Cour des comptes : ces contrôles rendront notamment possible la mise à jour de l'affaire dite des « sondages de l'Elysée ».

Avril 2011, plus grande transparence de l'expertise sanitaire : nouvelle loi instaurant notamment la transparence des liens d'intérêts entre laboratoires et experts dans le domaine de la santé.

Décembre 2011, l'ouverture des données publiques : mise en ligne du portail interministériel « data.gouv.fr »

Septembre 2012, première condamnation significative d'une entreprise française pour corruption d'agent public étranger : condamnation du groupe SAFRAN pour corruption active d'agents nigériens entre 2000 et 2003.

PRENDRE APPUI SUR LE RAPPORT JOSPIN

Le 9 novembre 2012, la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique – dite « Commission Jospin » – a rendu publiques ses propositions, dont plusieurs concernent le cumul des mandats et la prévention des conflits d'intérêts. Sur ce dernier point, la Commission s'est montrée ambitieuse : si ces propositions venaient à être adoptées, nous ferions, comme l'ont fait d'autres grandes démocraties, un pas de géant sur le chemin de la moralisation de la vie publique !

Parmi les mesures proposées, on peut citer, par exemple, la publication de déclarations d'intérêts, un renforcement des incompatibilités pour les ministres et les parlementaires ainsi que la création d'une autorité indépendante chargée du contrôle et du développement des bonnes pratiques déontologiques. La Commission va même jusqu'à prévoir la possibilité d'une « alerte éthique », afin de permettre à toute personne identifiant un conflit d'intérêts de le signaler.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
FRANCE**

+33 (1) 84 16 95 65

14, passage Dubail,
75010 Paris
France