



Quatre ans après l'adoption de la loi Sapin II : quel bilan ?

Analyse et recommandations prioritaires de Transparency International France

Synthèse :

En seulement quatre ans, la loi Sapin 2 s'est imposée comme une référence juridique incontournable de la lutte contre la corruption, démontrant ainsi qu'elle était une loi utile et nécessaire. De façon générale, cette loi a renforcé la capacité d'action de la France, tant sur le plan national qu'international : le nombre de CJIP traitées, la coopération internationale qui s'est mise en œuvre sur ce sujet, les actions de contrôles menées par l'AFA, l'obligation et la mise en œuvre des plans de prévention pour les entreprises d'une certaine taille, sont des évolutions marquantes qui ont été permises par l'adoption de cette loi.

Points clés de l'analyse de Transparency International :

1. L'AFA est une jeune institution qui a déjà fait ses preuves et dont le rôle et l'importance doivent être réaffirmés et consolidés. L'indépendance de l'AFA doit être confortée, en la hissant au statut d'autorité administrative indépendante et en renforçant ses moyens. L'AFA gagnerait, quant à elle, à accentuer ses efforts de pédagogie et de contribution à la connaissance de la corruption (publications de données, études ou analyses et/ou partenariats avec le milieu universitaire).
2. Les entreprises ont globalement bien intégré leurs obligations liées aux plans de prévention de la corruption. On peut toutefois regretter qu'une culture de la conformité, plutôt qu'une culture de l'intégrité, se soit développée dans de nombreuses organisations. Pour cette raison, la priorité doit être de stabiliser le cadre juridique actuel, pour ne pas risquer de renforcer cet écueil : la conformité est devenue un marché qui se nourrit de la complexité et de l'inflation législative.
3. Si la majorité des grandes collectivités territoriales se sont dotées de plans de prévention de la corruption, on observe toutefois une maturité très hétérogène parmi les collectivités, notamment parmi celles de petite et moyenne taille. Nous recommandons de rendre obligatoire les plans de prévention de la corruption pour les collectivités, et de donner la priorité à l'accompagnement des collectivités territoriales.
4. Nos trois principaux points de vigilance :
 - La CJIP a fait les preuves de son efficacité. Transparency a salué son extension à la fraude fiscale, en 2018. Toutefois, il convient aujourd'hui d'être prudent et d'évaluer précisément l'intérêt et les limites de ce nouveau mécanisme judiciaire *avant de l'étendre encore davantage*. L'efficacité du recouvrement des amendes ne saurait être le seul et unique critère d'évaluation de la CJIP.

- Si la loi Sapin 2 a créé un statut pour les lanceurs d’alerte, parmi les meilleurs en Europe, leur protection se heurte encore à de nombreux obstacles et le parcours d’un lanceur d’alerte reste trop souvent périlleux et coûteux. La protection des lanceurs d’alerte doit donc être approfondie pour gagner en effectivité. La transposition de la directive européenne en est l’occasion, notamment avec la suppression des paliers.
- Le registre des représentants d’intérêts est une réforme encore inaboutie, voire décevante. Il est en effet à la fois très complexe et entraîne une lourdeur administrative réelle pour les représentants d’intérêts, sans pour autant fournir de données réellement utiles. Le décret d’application doit être revu en profondeur.

Pour que la France progresse encore dans la lutte contre la corruption, de nouvelles réformes doivent être entreprises d’urgence (restitution des avoirs, transparence des bénéficiaires effectifs, moyens et indépendance de la justice, financement de la vie politique).

Par ailleurs, la prochaine présidence française de l’Union Européenne, en 2022, devra permettre d’incarner un réel leadership européen en matière de lutte contre la corruption. L’Europe constitue l’échelon pertinent pour faire avancer la lutte contre la corruption.

I. Dans le secteur privé : le risque de corruption est enfin intégré dans la gestion des risques mais l’engagement des dirigeants et la culture d’intégrité sont encore insuffisants

Les entreprises d’une certaine taille, qui se voient désormais imposer des plans de prévention, ont globalement intégré la notion de risque accru sur ces sujets : mobilisation des services juridiques en interne, développement de nouveaux périmètres du droit autour de la compliance qui démontrent très largement la préoccupation des acteurs en termes de gestion du risque juridique et réputationnel, comme le souligne également l’OCDE.¹

De ce fait, la loi Sapin 2 semble avoir réduit l’exposition des entreprises françaises au droit extraterritorial américain. Un rapide tour de piste² montre qu’entre janvier 2017 et janvier 2020, seules deux entreprises françaises ont été exposées au droit américain anticorruption : Airbus et Société Générale. Or, ces deux *DPA* ont été conclues grâce à une coopération entre le PNF et le DOJ. C’est incontestablement un point positif. Il est intéressant de mener la même analyse avec le SEC américain (l’équivalent de notre Autorité des Marchés Financiers), qui peut également poursuivre des entreprises étrangères pour des chefs de violation du FCPA³ : entre 2017 et 2020, il semble qu’une seule entreprise française, SANOFI, a été poursuivie en 2018 pour des faits de corruption d’agent public étranger au Kazakhstan et au Moyen Orient.

¹ <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/corporate-anti-corruption-compliance.htm>

² <https://www.justice.gov/criminal-fraud/related-enforcement-actions>

³ <https://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>

Les plans de prévention ont également favorisé les efforts de formation des salariés les plus exposés aux risques de corruption, ce qui est positif.

Cependant, nous partageons le constat formulé par l'AFA dans son rapport de diagnostic⁴, et globalement observé partout dans le monde⁵ : l'engagement du top management n'est pas assez au rendez-vous et varie significativement selon les entreprises. L'impulsion de la sensibilisation devrait venir du plus haut niveau, mais rares sont les dirigeants qui portent une parole forte et continue, de nature à incarner le sujet. Il en résulte un portage politique trop faible en interne, avec pour conséquence une parole encore très cadencée, peu propice aux dénonciations des pratiques problématiques. Faute d'impulsion suffisamment forte au niveau des organes dirigeants, la culture du silence et du « pas vu pas pris » continue d'être la règle, dans le souci de ne pas entacher l'image et la réputation de l'entité, au détriment d'une culture de l'intégrité. Dans certaines entreprises, les équipes chargées d'analyser les signalements nous ont rapporté subir des pressions importantes.

Le sujet des lanceurs d'alerte, encore très sensible au sein des entreprises, est un bon indicateur de la frilosité de l'engagement contre la corruption ; si l'ensemble des process sont mis en œuvre, force est de constater que la valorisation du lanceur d'alerte, dans sa démarche et dans le bénéfice de celle-ci pour l'entreprise et pour chacun des salariés, sont encore très insuffisantes. La défiance, les craintes du jugement, la peur d'être faussement accusé restent encore au cœur des appréhensions du secteur privé, alors même que de tels préjugés reposent sur des craintes que les études parues ne relayent pas comme fondées en réalité. La perspective d'une suppression des paliers accroît les réticences des entreprises et très peu considèrent cette mesure comme une opportunité de renforcer les dispositifs.

➤ **Recommandations :**

En dehors du sujet des lanceurs d'alerte, pour lequel une transposition de directive est attendue, ces constats sur le manque d'engagement **n'appellent pas néanmoins d'évolutions normatives. Au contraire, au stade actuel, toute nouvelle inflation législative risque de nourrir avant tout l'industrie de la conformité, devenue un véritable marché, au détriment du développement de bonnes pratiques.**

Le grand chantier qui nous paraît devoir être mis en œuvre désormais par le secteur privé est celui de la construction des indices de progrès, tant quantitatifs que qualitatifs, afin de mesurer l'impact réel des mesures adoptées et leur pertinence. L'Agence Française Anticorruption est bien placée pour contribuer à ce chantier, de même que les fédérations professionnelles et forums professionnels sectoriels. C'est une action essentielle sur laquelle nous portons la plus grande attention car elle nous permettra de mieux évaluer comment les acteurs se sont emparés des sujets et comment la législation a créé un effet de levier vers une « culture de l'éthique » ; nous pourrons ensuite d'apprécier la pertinence tant du dispositif législatif global que de sa mise en œuvre.

Dans le même esprit, **identifier et promouvoir les bonnes pratiques en matière de culture d'intégrité** nous paraît également essentiel.

⁴ <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Diagnostic%20national%20sur%20les%20dispositifs%20anticorruption%20dans%20les%20entreprises.pdf>

⁵ World Economic Forum : "Good intentions, bad outcomes ? How organizations can make the leap from box-ticking compliance to building a culture of integrity" - Agenda for Business Integrity – Octobre 2020
http://www3.weforum.org/docs/WEF_GFC_on_Transparency_and_AC_pillar2_good_intentions_bad_outcomes.pdf

II. Dans les collectivités territoriales, une maturité très hétérogène des plans de prévention de la corruption

La loi Sapin 2 a constitué un répertoire utile d'outils de prévention de la corruption pour les collectivités territoriales, qui sont exposées aux risques de corruption et dépensent d'importantes sommes d'argent public (marchés publics, ressources humaines, octroi de subventions...).

Néanmoins seul le dispositif de recueil des alertes internes est obligatoire pour les collectivités territoriales, et on peut regretter que la loi laisse facultative la mise en œuvre complète d'un plan de prévention de la corruption. Cette liberté induit une maturité hétérogène parmi les collectivités. Les régions sont les plus en avance, l'impulsion initiale ayant déjà été donnée par les fortes exigences anti-corruption de l'Union européenne pour la gestion de ses fonds. Viennent ensuite les départements, les grandes villes et les métropoles qui ont commencé à déployer certaines mesures mais restent encore dans une phase d'implémentation. Les plus petites communes présentent toujours de grandes lacunes, à la fois par manque de ressources humaines (audit interne, inspection générale, service juridique, référent déontologue...) et par une sensibilisation incomplète des élus. Ces différences de maturité rendent nécessaire une adaptation des mesures de prévention de la corruption pour les plus petites collectivités, soit en simplifiant les mesures qui leur sont applicables, soit en rendant possible la mutualisation. Enfin, quelle que soit leur taille, les collectivités restent globalement en retard dans l'implantation du plan de prévention de la corruption si on les compare avec le secteur privé.

L'heure n'est donc pas encore à la construction d'indices de progrès pour le secteur public local, mais toujours au développement de la prévention. Une solution efficace pour finaliser cette diffusion serait de rendre obligatoire le plan de prévention de la corruption pour les grandes collectivités. Il pourra ensuite être possible d'évaluer l'effet de ces mesures, notamment en se basant sur les statistiques des condamnations pénales pour délits d'atteinte à la probité d'élus ou agents publics locaux qui devraient être rendues accessibles avec la mise en œuvre de l'open data des décisions de justice.

En quatre années d'existence, l'AFA a beaucoup œuvré à la diffusion d'une culture de la prévention. Celle-ci ne dispose pas de pouvoir de sanction vis-à-vis des collectivités territoriales, mais elle peut néanmoins effectuer des contrôles et ceux-ci se sont montrés efficaces pour fournir une impulsion des exécutifs locaux sur le sujet de la corruption. Ces contrôles ont également parfois permis de mettre à jour des pratiques illégales et d'y mettre fin. Si l'AFA gagnerait à partager encore plus les données qu'elle recueille et à illustrer davantage les bonnes pratiques, les différents guides qu'elle a publiés, notamment en matière de commande publique, sont de bonne qualité et permettent d'accompagner utilement les acteurs publics.

Sur le sujet de l'engagement des élus locaux et des principaux fonctionnaires territoriaux, la loi Sapin 2 a eu un effet ambivalent. Si la lutte contre la corruption fait aujourd'hui largement consensus, des réflexes de défiance envers les procédures de prévention subsistent et les exécutifs locaux qui communiquent activement sur les mesures de prévention qu'ils mettent en place restent encore minoritaires. On a également pu observer lors des premiers mois de la crise sanitaire, que les mesures de prévention étaient parfois (pour les commandes de masque par exemple) largement contournées dans ces circonstances exceptionnelles, lesquelles pouvaient justifier une adaptation mais pas une suppression totale. Des progrès restent donc nécessaires pour que les garde-fous anti-

corruption ne soient plus perçus comme des contraintes à l'action publique locale mais comme des ressources favorisant son efficacité.

- **Recommandation** : Rendre obligatoire le plan de prévention de la corruption pour les grandes collectivités.

III. La CJIP, un nouvel outil répressif qui fonctionne

Le bilan de la CJIP est globalement positif. Douze CJIP ont été conclues depuis l'entrée en vigueur de la loi Sapin II, dont trois sur la corruption d'agent public étranger et ont donné lieu à la mise en œuvre d'une coopération internationale : jamais la France n'avait autant condamné dans des délais raisonnables des faits d'une telle ampleur. C'est un point essentiel pour Transparency International France qui a toujours pris position en faveur de la CJIP sur la base d'un constat et d'une volonté très pragmatique de permettre la poursuite et la condamnation des acteurs de la corruption là où l'impunité était la règle. Or, et les détracteurs de la CJIP l'oublient souvent, la responsabilité pénale de la personne morale et le degré de preuve qu'elle requiert quant à son élément constitutif « au nom et pour le compte de la personne morale », n'est pas très aisé à mettre en œuvre. Le rapport *Exporting Corruption* de Transparency International de 2018 indiquait que seule une affaire de corruption d'agent public étranger avait été jugée dans les deux années précédentes. Entre 2018 et 2020, huit affaires ont été jugées dont trois par le biais d'une CJIP.

Toutefois, les débats récents, notamment dans le cadre du projet de loi sur le Parquet Européen, nous préoccupent. **L'efficacité du recouvrement des amendes ne saurait être le seul et unique critère d'évaluation de la CJIP. La CJIP a également permis de renforcer le poids de la justice française, laquelle est désormais en position d'imposer un rapport de force** aux entreprises poursuivies pour des faits de corruption ou de fraude fiscale. C'est un paramètre essentiel du succès de la CJIP, et **c'est pourquoi il est essentiel de ne pas renoncer à la condition de reconnaissance des faits.** On constate d'ailleurs que la puissante justice américaine impose clairement une reconnaissance des faits dans le cadre des procédures de DPA (*Deferred Prosecution Agreement*)¹, dont la CJIP s'inspire.

En raison d'une insuffisante transparence sur les décisions, il est difficile en l'état d'évaluer si les CJIP sont « de bonnes décisions » (sur le quantum des amendes, le montant de préjudice, les pénalités, etc.) dans la mesure où tous les éléments de négociation sont couverts par le secret, de sorte que le contenu accessible des CJIP reste une synthèse peu lisible. Cela est d'autant plus vrai en matière internationale dans la mesure où il n'existe pas de lignes directrices précisant les critères relatifs à la répartition des poursuites, des amendes etc. En somme, on ne peut pas vraiment mettre en perspective les sommes recouvertes, certes importantes en valeur absolue et qui n'auraient peut-être pas été recouvertes sans CJIP, au regard de la gravité des faits.

Enfin, **nous constatons aujourd'hui qu'aucun fait de corruption d'une entreprise française condamnée n'a été porté à la connaissance des autorités de poursuites via une alerte interne suivie d'une autodénonciation de l'entreprise. Cela devrait nous inciter à renforcer le caractère incitatif de la CJIP : une alternative aux poursuites ne doit pas signifier une justice inféodée aux grands groupes qui intègrent la conclusion d'une CJIP à la gestion de leur risque pénal.** Au contraire, la CJIP doit renforcer les pouvoirs du Parquet, seul à même, selon le principe de l'opportunité des poursuites, de proposer une mesure de transaction pénale dont la contrepartie pour l'intérêt public doit clairement apparaître. Or, force est de constater que les poursuites classiques sont mises en œuvre avant que ne s'ouvrent les négociations qui aboutiront à la CJIP. **Les**

débats sur le projet de loi relatif au Parquet Européen ont probablement contribué à accentuer ce travers.

➤ **Recommandation :**

Renforcer le caractère incitatif de la CJIP, pour que celle-ci reste une alternative encadrée aux poursuites et non un outil de gestion des risques. Le Parquet devrait veiller davantage à ce que l'ouverture d'une CJIP soit réellement conditionnée à la coopération très en amont de l'entreprise, et réaffirmer que cette collaboration et les "gages de bonne conduite" (ex : révélation spontanée des faits, collaboration à l'enquête) sont des éléments essentiels qui doivent conditionner son choix de recourir à la CJIP.

IV. Lanceurs d'alerte : la transposition de la directive doit être l'occasion d'une simplification et d'une harmonisation par le haut des dispositifs.

La loi Sapin 2 a incontestablement apporté un progrès dans la protection des lanceurs d'alerte. La France dispose aujourd'hui d'un des cadres juridiques les plus complets en Europe. La transposition de la directive est une opportunité d'approfondir leur protection et de la rendre plus effective en pratique.

La transposition de la directive doit notamment être l'occasion d'une simplification réglementaire. La lisibilité et la simplicité du dispositif est un élément important pour l'effectivité et la protection réelle des lanceurs d'alerte. La mise en œuvre d'un droit harmonisé en la matière est donc essentiel et très attendu pour favoriser une meilleure compréhension des dispositifs et une meilleure collaboration entre les Etats quant au traitement des signalements touchant à des faits transnationaux. La transposition de la directive doit également être l'occasion de supprimer le système des paliers, ce qui est une bonne nouvelle. **A contrario, la transposition de la directive serait un échec si elle conduisait à complexifier le dispositif, avec par exemple des régimes différents selon le secteur d'activité et/ou la nature de l'alerte : ce risque de mille-feuille réglementaire constitue le principal écueil à éviter.**

Par ailleurs, la protection induite par la loi Sapin 2 est une protection essentiellement a posteriori. Le parcours des lanceurs d'alerte reste encore trop souvent périlleux et peut avoir des conséquences lourdes pour les individus. Pour cette raison, la prévention des représailles envers les lanceurs d'alerte et la qualité des dispositifs de recueil des signalements en interne sont indispensables. Or, si les entreprises (du moins les grands groupes) ont bien intégré la pertinence de recueillir en interne les signalements de comportements qui pourraient nuire à l'image et la réputation du groupe ou faire encourir des risques juridiques importants, force est de constater que le traitement des alertes et les difficultés procédurales que cela soulève sont une source d'inquiétude pour les acteurs. De notre point de vue, la protection du lanceur d'alerte reste un point insuffisamment intégré dans les dispositifs anticorruption.

Les bonnes pratiques visant à valoriser le comportement du lanceur d'alerte restent faibles en entreprise (absence d'initiatives pour mettre à l'honneur le lanceur d'alerte, insuffisance de la pédagogie sur les mécanismes de responsabilité et de redevabilité qui sous-tendent la notion), alors que les risques personnels restent élevés pour ceux qui s'expriment. Or, un tel dispositif est un indicateur clé sur la culture d'intégrité d'une entreprise. En ce sens, la *compliance* est insuffisante pour mettre en œuvre de véritables dispositifs efficaces de recueil des signalements et de protection des lanceurs d'alerte. Les impulsions de la directive sont mal comprises par les acteurs qui y voient trop souvent le risque d'une tyrannie d'un seul homme mal intentionné, susceptible de générer des préjudices considérables en termes d'image et de réputation sur des faits qui seraient faux. En bref,

beaucoup d'organisations tendent à présumer que le dispositif favorise en réalité le chantage plutôt que l'éthique, et la défiance l'emporte souvent sur les bonnes pratiques.

➤ **Principales recommandations pour la transposition de la directive :**

- Une seule loi s'appliquant à tout type de violation du droit ou d'atteinte à l'intérêt général, dans tous types de secteurs : il est essentiel d'éviter à tout prix un mille-feuille juridique, qui aurait un effet dissuasif. Au contraire, la directive est l'occasion de simplifier le cadre du signalement et le parcours du signalant pour sécuriser son action.
- Consolider les missions et moyens du Défenseur des droits (DDD). Celui-ci a aujourd'hui pour missions d'orienter les LA et de veiller à leurs droits et libertés. A cela pourrait pertinemment s'ajouter une mission de transmission des alertes aux autorités pertinentes, dans le cadre de laquelle le Défenseur des Droits pourrait s'assurer du suivi du traitement effectif des alertes par les interlocuteurs du lanceur d'alerte. Dans ce cadre, le processus de transposition de la directive pourrait conduire à ériger le DDD en autorité externe unique chargée de recevoir les alertes et d'assurer l'efficacité de leur traitement.
- Protection étendue aux facilitateurs (personnes physiques qui assistent le signalant et dont l'assistance doit rester confidentielle ; référents alerte en entreprise), aux organisations de la société civile qui prodiguent conseils et accompagnement, comme les ONG ou syndicats, et les tiers liés au signalant pouvant courir un risque de représailles.
- Une obligation de recevabilité et de suivi des signalements anonymes (internes et externes)
- Une obligation de spécifier dans les procédures de signalement internes et externes la façon dont les lanceurs d'alerte seront protégés (--> exemple australien) ;
- Sanctions pour les manquements aux obligations d'établir des mécanismes de signalement interne, de suivi diligent et de retour d'information (--> exemple italien) ;
- Pas de sanctions spéciales pour les personnes faisant sciemment de faux signalement : le droit commun de la diffamation est suffisant, et des mesures complémentaires enverraient un signal négatif ;
- Limiter les exceptions et veiller à ce que le secret reste l'exception : parmi les informations devant pouvoir être signalées doivent pouvoir figurer les questions de sécurité nationale, secret militaire ou officiel, informations classifiées, en établissant des procédures et communications ad hoc par l'intermédiaire d'un organisme indépendant du secteur concerné. La loi de 2018 sur le secret des affaires a envoyé un signal plutôt négatif, qu'il convient de ne pas alimenter davantage.
- Exiger la collecte et la publication de données sur le fonctionnement de la loi sur l'alerte.

V. Lobbying : revoir en profondeur le décret d'application de mai 2017 pour assurer le succès du registre et obtenir une réelle transparence

Le répertoire des représentants d'intérêts créé par la loi Sapin2 ne fournit pas, en l'état, de données suffisamment utiles.

Premier écueil : les obligations ne pèsent que sur les représentants d'intérêts. Les responsables publics ne sont, quant à eux, soumis à aucune obligation de transparence dans leurs contacts avec les lobbies, alors que ce sont eux qui in fine arbitrent et prennent les décisions après les avoir entendus.

De plus, certains acteurs (associations d'élus, associations culturelles, personnes morales de droit public, syndicats) sont partiellement ou totalement exemptés de l'obligation d'y figurer. Cela appelle une modification législative.

Le décret d'application a par ailleurs largement vidé le registre de sa portée. La fréquence des déclarations est annuelle, ce qui est insuffisant car trop éloigné du rythme politique. Les représentants d'intérêts n'ont pas à publier le détail des positions qu'ils défendent auprès des pouvoirs publics. Les activités de lobbying ne sont pas rattachées clairement aux décisions publiques ciblées. L'identité des responsables publics visés n'est pas précisée et les lobbyistes ne sont pas tenus de renseigner les actions qu'ils entreprennent en direction de certains responsables publics (Président de la République, Conseil d'Etat, Conseil Constitutionnel). De manière générale, le décret est construit autour de seuils complexes, qui le rendent peu lisible et chronophage pour les acteurs, tout en créant des distorsions. Enfin, les moyens alloués à la HATVP pour effectuer les contrôles sont encore incertains

La révision de ce décret constitue donc une priorité. Celle-ci doit intervenir rapidement, afin d'entrer en vigueur avant l'extension du registre au niveau local (mesure déjà reportée à deux reprises et qui ne doit être ni précipitée, ni abandonnée).

➤ **Recommandations :**

Pour la révision du décret d'application :

- Améliorer la périodicité des déclarations : passer d'une publication annuelle à une publication trimestrielle ou semestrielle, plus proche du calendrier décisionnel.
- Renseigner l'identité des parlementaires rencontrés.
- Fournir des données plus détaillées concernant les budgets déclarés (ventilation par grands postes de dépenses), en s'inspirant des propositions faites par Transparency International France dès 2014.
- Abaisser les seuils d'inscription prévus dans le décret et établis sur les critères complexes d'activité de lobbying « principale ou régulière », afin de garantir que tous les acteurs du lobbying soient bien inscrits tout en simplifiant le dispositif.
- Préciser dans les déclarations les décisions concernées par les actions de lobbying (indiquer par exemple le nom du projet de loi), afin de mieux connecter le registre aux décisions publiques et d'améliorer la lisibilité du registre.

Au-delà du décret :

- Obtenir des responsables publics (parlementaires, ministres, directeurs d'administration centrale, maires de grandes collectivités) qu'ils publient l'agenda de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts. Cela passe notamment par le développement
- Modifier la loi pour inclure les associations culturelles et les associations d'élus dans le champ de la loi.
- Ne pas renoncer à l'objectif d'extension du registre aux collectivités territoriales.

Toutes nos propositions pour un meilleur encadrement du lobbying sont détaillées dans un rapport publié en 2019⁶.

⁶ https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/01/20190926_Rapport_Transparency_International_France-Pour_un_meilleur_encadrement_du_lobbying.pdf

VI. Franchir une nouvelle étape dans la lutte contre la corruption

Ce travail d'évaluation de la loi Sapin 2, ainsi que la perspective d'évaluation de la France par l'OCDE en 2021, sont l'occasion d'appeler à franchir une deuxième étape de lutte contre la corruption.

- **Une priorité : prévoir dans la loi un mécanisme de restitution des avoirs illicites** : la corruption s'accompagne quasi-systématiquement du blanchiment du produit de cette corruption. On ne peut prétendre lutter contre la corruption sans dispositif efficace de lutte contre le blanchiment permettant, d'une part, de prévenir les flux illicites d'être blanchis sur le territoire et, d'autre part, d'identifier ces avoirs blanchis en vue de leur confiscation puis, le cas échéant, de leur restitution. Plus de dix-huit mois après avoir pris un engagement devant le Sénat d'adopter une législation claire et ambitieuse permettant de restituer les biens mal acquis confisqués par la justice française, le gouvernement français doit à présent matérialiser cette promesse par la mise en place d'un dispositif répondant aux plus hautes garanties de transparence et de redevabilité.
- **Conduire à son terme la réforme constitutionnelle sur l'indépendance de la justice** afin de garantir une indépendance réelle du Parquet.
- **Réussir l'ouverture des données sur les bénéficiaires effectifs** : La transparence des données sur les bénéficiaires effectifs est nécessaire à la lutte anti-corruption. La prévention de la corruption et du blanchiment qui en découle se heurte à l'opacité ou à l'insuffisance des données sur les bénéficiaires effectifs qui permettent aux corrupteurs de dissimuler leurs identité et l'origine de leurs actifs à travers des sociétés écran. Pour se conformer au droit européen, la France a créé en 2017 un registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs et a autorisé, en janvier 2020, le grand public à accéder, gratuitement, à une partie de ces informations. Néanmoins, ces données ne sont pas accessibles en source ouverte. L'accès du grand public aux informations sur les bénéficiaires effectifs se fait par requête adressée au greffe du tribunal de commerce compétent. Ces modalités de consultation empêchent tout contrôle par la société civile des éventuelles défaillances du registre (taux de complétude du registre, efficacité de la vérification des données par les autorités compétentes, etc.)
- **Engager un chantier ambitieux de réforme du contrôle du financement politique** : la loi Sapin 2 contenait quelques dispositions sur le financement politique (certaines ayant dû être réintégrées dans la loi du 5 mars 2017 pour des questions de cavalier législatif). Partant du constat que le financement politique, notamment les comptes de campagne de l'élection présidentielle, constitue l'un des maillons faibles de la corruption en France, Transparency International France recommande qu'une réforme de grande ampleur soit entreprise au début du prochain quinquennat⁷.
 - Instaurer un contrôle continu des comptes de campagne et des comptes des partis en période de campagne présidentielle et inclure les partis dans le périmètre de contrôle
 - Rénover la CNCCFP et renforcer ses moyens
 - Améliorer la transparence des partis politiques (Créer un registre des partis actifs ; Pour les partis bénéficiant de financement public, envisager la publication d'une liste annuelle des principaux fournisseurs de chacun des partis et groupements politiques, et leur offrir la possibilité de faire certifier leurs comptes par la Cour des Comptes ; Encourager les partis politiques à faire la transparence sur leurs comptes sur une base volontaire. ; Mieux encadrer les associations changeant de statut pour

⁷ Nos propositions détaillées sont consignées dans un rapport publié en décembre 2019 https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2019/12/FinancementViePolitique_041219_web_compressed.pdf

- devenir des partis, afin de garantir que le financement de l'association était conforme aux règles de financement des partis et à défaut prévoir une dévolution).
- Améliorer la transparence du financement de la vie politique au niveau local
 - Renforcer les sanctions en cas de manquements et permettre aux associations anticorruption de se porter partie civile dans les affaires de financement politique.
- **Améliorer la coopération internationale** : La coopération internationale est l'un des piliers d'une lutte efficace contre la corruption internationale. Sapin 2 a sans conteste amélioré les performances de la France en la matière, comme en témoigne l'affaire Airbus et la coopération du PNF avec ses homologues US et britanniques. L'AFA se place également en figure de proue, comme en témoigne sa récente cartographie des agences anti-corruption à travers le monde, en partenariat avec l'OCDE et le GRECO. Néanmoins, des efforts restent à faire :
 - Publication de données précises sur les demandes d'entraide judiciaires émises et reçues par les autorités françaises ainsi que sur les réponses qui y sont apportées (Cf. Recommandation n°5 du rapport Exporting Corruption) ;
 - Pour les affaires intra-européennes, d'avantage recourir aux équipes communes d'enquête, outil de coopération très efficace et performant, plus souple que l'entraide judiciaire, qui facilite la coordination des enquêtes et des poursuites, encore trop peu utilisé dans les affaires de corruption internationale et de blanchiment en découlant (Cf. Recommandation n°5 du rapport Exporting Corruption).
 - **Encourager la recherche sur les formes de la corruption** : la connaissance des mécanismes reste insuffisante de corruption reste un point crucial et le manque de données freine l'analyse sur l'évolution du phénomène. Exemples de données utiles qu'il serait utile de publier :
 - Statistiques détaillées sur les condamnations pour faits de corruption
 - Publication des décisions de justice : aujourd'hui, à peine 3% des décisions de justices sont publiées chaque année. La publication des décisions de justice est nécessaire pour évaluer l'efficacité des dispositifs anti-corruption et suivre la mise en œuvre des sanctions. Cela permet en outre aux acteurs du secteur privé de mieux appréhender le risque pénal lié à la corruption.
 - Canaux par lesquels les affaires de corruption sont portées à la connaissance des autorités (lanceur d'alerte, autodénonciation, dénonciation d'un concurrent, enquête journalistique etc.).
 - Plus grande visibilité sur les contrôles effectués par l'AFA.
 - **Améliorer la coopération entre acteurs judiciaires et spécialiser davantage les services d'enquête**, comme le suggère le rapport d'inspection réalisé dans le cadre de l'enquête sur les fadettes⁸. Dans un référé de décembre 2018⁹, le Premier Président de la Cour des comptes s'est alarmé de l'insuffisance des services d'enquête spécialisés dans la lutte contre la délinquance économique et financière. Le phénomène est chronique depuis de très nombreuses années, ce qui allonge très sensiblement les procédures et réduit l'efficacité de la réponse pénale. Le ministère de l'Intérieur a répondu¹⁰ à la Cour des comptes le 27 février

⁸ https://www.dalloz-actualite.fr/sites/dalloz-actualite.fr/files/resources/2020/09/rapport_igi_pnf.pdf

⁹ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-03/20190204-refere-S2018-3520-lutte-delinquance-economique-financiere.pdf>

¹⁰ <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2019-03/20190204-refere-S2018-3520-lutte-delinquance-economique-financiere-rep-mi.pdf>

2019 et s'est notamment engagé à adapter le mode d'organisation des forces de sécurité aux évolutions de la délinquance économique et financière. Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2019, la direction centrale de la police judiciaire a créé en son sein une nouvelle sous-direction de lutte contre la criminalité financière. Selon les membres de la délégation française auprès du groupe de travail de l'OCDE contre la corruption, cette création procède du constat que le dispositif répressif doit être repensé pour s'adapter aux réalités de la délinquance financière et mieux prendre en compte la sophistication des modes opératoires et l'internationalisation des réseaux.

- **Clarifier le statut des victimes de la corruption** : quels sont les préjudices subis par ces victimes, comment établir le lien de causalité entre l'infraction de corruption et/ou blanchiment de corruption et le préjudice de la victime, sont autant de pistes de réflexion qui nous paraissent participer à une meilleure sensibilisation et une meilleure implication de la société civile. En effet, nos sociétés « riches » ne mesurent pas les impacts concrets de la corruption pour le citoyen. Comme le montre le procès des Biens Mal Acquis et le débat sur la restitution des avoirs, nous voyons bien comment aujourd'hui nous devons inventer des nouveaux outils juridiques et comment certains de nos outils, telle que la constitution de partie civile dont le statut est parfois accordé à des Etats étrangers dans des affaires dans lesquels de hauts fonctionnaires originaires de ces Etats sont poursuivis pour blanchiment de corruption et de détournement, sont parfois inadaptés. Plus largement, chiffrer le préjudice de la corruption est un préalable indispensable pour mieux circonscrire ce qu'est une victime de la corruption et donner à chaque citoyen les outils pédagogiques d'une meilleure connaissance de ces impacts.

Contact :

Elsa Foucraut - responsable du plaidoyer

Elsa.foucraut@transparency-France.org / 06.43.69.27.45