

11 PROPOSITIONS

**POUR RENFORCER
LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION
ET LES ATTEINTES A LA PROBITÉ**



**PLAIDOYER A L'ATTENTION
DES CANDIDATS A LA PRESIDENTIELLE 2022**

SOMMAIRE

- 1. INTRODUCTION**
- 2. SYNTHÈSE DU BILAN DU QUINQUENNAT 2017-2022**
- 3. LISTE DES PROPOSITIONS 2022 DE TRANSPARENCY FRANCE**
- 4. LES PROPOSITIONS**

INTRODUCTION

Le populisme se nourrit du manque d'empressement des pouvoirs publics à clarifier leurs liens avec les intérêts privés et à lutter efficacement contre la corruption. Cet immobilisme transforme la légitime exaspération des citoyens en un populisme qui menace l'Etat de droit. Liban, Bulgarie, Irak, Russie, Zimbabwe, Afrique du Sud... Aux quatre coins du monde, le refus de la corruption a amené les citoyens dans la rue et a parfois constitué les bases de nouvelles coalitions gouvernementales. Aux Etats-Unis, l'administration Biden a même érigé la corruption au rang de menace pour la sécurité nationale. Pendant ce temps, la France peine à prendre la mesure des effets néfastes de la corruption et du manque d'exemplarité sur son modèle démocratique. Après un quinquennat décevant au regard des ambitions affichées, malgré quelques avancées apportées par les lois de confiance dans la vie politique, la loi de transformation de la fonction publique ou la création d'un mécanisme de restitution des biens mal acquis, Transparency France appelle les candidats à mettre en œuvre un véritable plan d'urgence contre la corruption sous la forme d'une politique publique globale, cohérente, ambitieuse et pilotée au plus haut niveau. 11 propositions concrètes pour détecter, prévenir et sanctionner la corruption.

SYNTHESE DU BILAN DU QUINQUENNAT 2017 - 2022

Durant sa campagne, le candidat Macron s'était engagé auprès de Transparency France en approuvant la grande majorité des 11 propositions visant à renforcer le renouvellement démocratique, la transparence de la vie publique et politique, la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption. Cinq ans plus tard, seul un de ces onze engagements a été entièrement tenu, sept l'ont été partiellement tandis que trois d'entre eux (indépendance de la justice, contrôle des comptes de campagne et des partis politiques et limitation du nombre de mandat dans le temps) n'ont pas été traités au cours du mandat. Au regard de ces promesses, le bilan du chef de l'Etat paraît décevant.

Au-delà de ces engagements, l'examen attentif des réformes adoptées durant le quinquennat offre d'autres indicateurs de la volonté politique de lutter contre la corruption. Là encore, le bilan du quinquennat apparaît mitigé. Si des avancées certaines, comme le renforcement du contrôle des mobilités public / privé des décideurs publics, l'ouverture au public des registres sur les bénéficiaires effectifs des sociétés, la création d'un mécanisme de restitution des biens mal acquis ou l'adoption d'une loi ambitieuse de protection des lanceurs d'alerte ont été enregistrées, des reculs et des renoncements viennent tempérer le bilan de ces 5 ans d'exercice du pouvoir.

Comme dans bien d'autres pays, la crise sanitaire liée à la COVID 19 a fragilisé l'Etat de droit et réduit l'espace de débat démocratique en France. Un nombre important de décisions impactant considérablement les libertés publiques ont été prises dans le cadre très restreint et très opaque du Conseil de défense sanitaire, sans réel débat parlementaire. Mais les atteintes au débat public et au rôle des contre-pouvoirs en France ne trouvent pas leurs origines dans le seul contexte sanitaire mondial. La loi confortant "le respect des principes de la République" votée à l'été 2021 contient des restrictions dangereuses pour la liberté d'association, notamment en conditionnant les subventions publiques au respect d'un critère flou dit de « respect de l'ordre public ». De la même manière, les attaques portées par l'exécutif contre le Parquet National Financier et l'association Anticor, ou encore le nombre important d'affaires d'atteintes à la probité touchant des membres du gouvernement et le maintien en fonction de plusieurs d'entre eux, pourtant mis en examen, illustrent bien mal l'ambition initiale de « République exemplaire » promise lors de la campagne 2017.

Autres signes du manque de volonté politique de l'exécutif sous ce quinquennat de faire de la transparence de la vie publique une priorité : le refus persistant d'une révision des dispositions de la loi Sapin II en matière de transparence du lobbying. Malgré un consensus toujours plus large sur la nécessaire révision du décret d'application concernant le registre des représentants d'intérêts afin qu'il reflète plus précisément les relations entre ces derniers et les décideurs publics, aucune amélioration n'a été apportée sur ce point au cours des cinq dernières années.

Cette appréciation du quinquennat en matière de transparence et de lutte contre la corruption se reflète par ailleurs dans le classement de la France dans l'Indice de Perception de la Corruption 2021 de Transparency International. Classée 22e sur 180 pays, la France n'a gagné qu'une place et n'a amélioré son score que d'un point pendant les 5 ans du mandat présidentiel. Un sursaut est nécessaire. Un projet ambitieux est indispensable.

LISTE DES PROPOSITIONS

1. Mettre en œuvre une politique publique globale anti-corruption

PREVENTION :

2. Sensibiliser et former à l'impact de la corruption
3. Rendre obligatoire, dans les grandes collectivités et leurs satellites, la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption et prévoir des sanctions en cas de non-respect
4. Limiter à 3 le nombre de mandats consécutifs pour les parlementaires et responsables d'exécutifs locaux
5. Contraindre à la démission tout membre du Gouvernement mis en examen pour manquement à la probité

DETECTION :

Moyens et indépendance de la justice :

6. Réformer l'institution judiciaire pour garantir son indépendance
7. Augmenter les moyens de la justice et de la police spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière

Transparence

8. Garantir l'exemplarité de l'élection présidentielle en matière de financement
9. Renforcer la transparence du lobbying
10. Mettre la transparence au cœur de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

SANCTION ET REPARATION :

11. Assurer l'effectivité de la transparence et de la redevabilité en matière de restitution des biens mal acquis

PROPOSITION

1

METTRE EN ŒUVRE UNE POLITIQUE PUBLIQUE GLOBALE ANTICORRUPTION



En confier l'élaboration et le pilotage au Premier Ministre afin de garantir une coordination efficace de l'ensemble des acteurs ;



Prévoir un programme budgétaire dédié ;



Organiser tous les ans au Parlement dans le cadre du printemps de l'évaluation une évaluation des avancées de cette politique publique.

Lutter contre la corruption devrait être une priorité dans tous les domaines de l'action publique. En visant cet objectif, on peut obtenir de nombreux bénéfices : le bon usage des deniers publics, la consolidation de la démocratie grâce à une confiance citoyenne retrouvée, le renforcement de la justice et de l'équité.

Or, l'action publique menée dans ce domaine jusqu'aujourd'hui a manqué de cohérence et de détermination. Si des réalisations positives sont à mettre à l'actif du quinquennat qui s'achève, elles sont restées limitées à des thématiques restreintes et ont été parfois remises en cause par d'autres actions contradictoires. De plus le premier [plan national pluriannuel de lutte contre la corruption](#), publié par l'Agence française anti-corruption (AFA) en 2020 s'est révélé imprécis et incomplet. Sa gouvernance complexe (double pilotage des ministères de la justice et de l'économie) est une des raisons majeures du défaut de vision dont l'agence est accusée.

Ce constat est partagé par d'autres acteurs. De l'OCDE au Conseil de l'Europe, en passant par l'Assemblée nationale et la société civile, un constat commun a émergé : **la lutte contre la corruption en France s'essouffle. L'indice de perception de la corruption publié le mois dernier par Transparency International le matérialise. La France stagne depuis dix ans et n'a gagné qu'une place et un point sur la durée du quinquennat. Pire encore, elle a perdu 4 places depuis 2005.**

Cette impulsion politique s'observe pourtant dans d'autres pays : les Etats-Unis ont fait de la corruption un enjeu de sécurité nationale en publiant en 2021 une « [Stratégie nationale de lutte contre la corruption](#) » portée par le Président Biden lui-même, et la nouvelle coalition allemande s'est constituée autour d'un contrat de gouvernement comprenant dix engagements consacrés à la transparence de la vie publique et à la lutte contre la corruption. Nos regards doivent aussi se tourner vers les pays nordiques où la culture de l'éthique est au cœur de l'action publique.

Transparency France propose donc d'organiser la lutte contre la corruption sous toutes ses formes, autour d'une politique publique structurée et ambitieuse. Il s'agirait de créer dès le début du quinquennat une dynamique dont l'ambition serait le partage d'une culture de l'éthique et de la probité mobilisant tous les acteurs de la société.

Cette politique globale doit s'incarner dans une stratégie, rendue publique, qui s'articulerait autour de trois axes étroitement complémentaires : **la prévention, la détection, la sanction-réparation.**

Elle devrait prendre en compte ces enjeux :

- **Articuler** la lutte contre la corruption au niveau national avec les niveaux européen et international.
- Affirmer que la lutte anti-corruption et la **protection des droits humains** vont de pair.
- Lutter contre tous les impacts sectoriels de la corruption : dans le domaine de **l'environnement**, de la lutte contre le **changement climatique**, de la **santé publique et des nouvelles technologies**.
- **Sensibiliser le grand public** au fait que la probité est l'affaire de tous et que tout manquement mine le contrat social.
- Intensifier l'effort de **formation initiale et continue** des acteurs économiques et des gestionnaires publics ;
- Impliquer les acteurs de la **société civile** comme vigies de l'Etat de droit et médiateurs.

Il serait également essentiel de garantir que toutes les promesses énoncées par un Gouvernement en place et donnant lieu à une nouvelle dépense publique dans les six mois précédant l'élection présidentielle, fassent l'objet d'un vote par le Parlement dans le cadre d'une loi de finances rectificative conformément au principe de sincérité énoncé à l'[article 32 de la LOLF](#). Il en va du respect du bon fonctionnement des institutions et de la place du Parlement dans le contrôle de la dépense publique, et plus encore, de la prévention des dépenses clientélistes de fin de mandat qui peuvent favoriser indûment la réélection d'un candidat sortant.

PROPOSITION

2

SENSIBILISER ET FORMER A L'IMPACT DE LA CORRUPTION



Organiser des campagnes nationales annuelles de sensibilisation à l'éthique et à la corruption ;



Intégrer un module de sensibilisation à la lutte contre la corruption et pour l'intégrité publique dans le programme d'enseignement moral et civique du second degré (collège et lycée), comme dans l'enseignement supérieur.

Dans notre pays où la corruption se pratique de façon insidieuse, voire occulte, il est encore aujourd'hui nécessaire d'en donner à voir les ressorts, d'en expliciter les impacts, tant ceux-ci sont, soit largement admis, soit parfaitement méconnus.

Pour pallier ce déficit d'informations, il paraît opportun **d'organiser des campagnes nationales annuelles de sensibilisation à l'éthique et à la corruption en direction du grand public.**

En parallèle, **former les professionnels de demain** pour qu'ils soient en capacité d'appréhender un risque de conflit d'intérêt, de manquement à la probité, de gestion d'alertes éthiques... est essentiel car ils seront très vite exposés à ces risques. Ils doivent savoir les appréhender pour s'en protéger.

La sphère professionnelle n'est pas la seule concernée, la probité et l'intégrité sont également des fondamentaux du socle nécessaire à la formation de tout citoyen et à la bonne organisation de la société.

Il apparaît donc essentiel de **sensibiliser et de former le jeune public à la probité et à la lutte contre la corruption, et ce, dès la scolarité obligatoire.**

Il s'agit ici d'un enjeu de formation au sens très large, voire de civisme, pour atteindre une culture partagée de l'intégrité.

PROPOSITION

3

RENDRE OBLIGATOIRE LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLAN DE PREVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES GRANDES COLLECTIVITES TERRITORIALES



Modifier la loi Sapin 2 pour rendre obligatoire la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption dans les grandes collectivités territoriales



Créer une possibilité de sanction pour les collectivités qui ne respectent pas cette obligation

Un acte de corruption de la part d'un élu ou d'un agent, même isolé, peut affecter durablement l'image de la collectivité et saper la confiance des citoyens. Or, **l'approche répressive ne suffit pas pour empêcher ces dérives et une approche préventive complémentaire est indispensable**. Par la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption, une collectivité territoriale peut maîtriser ce risque et protéger élus, agents et administrés.

Si la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin 2 », a créé une obligation de mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption pour les grandes entreprises, **aucune obligation similaire n'existe pour les collectivités territoriales**. Or celles-ci manipulent des flux d'argent public considérables et peuvent être confrontées aux mêmes risques de corruption que les entreprises, avec un devoir d'exemplarité plus élevé compte tenu de leur nature publique.

Les dernières [estimations](#) de l'Agence Française Anticorruption (AFA) montrent l'existence de **lacunes dans le secteur public local**. En novembre 2018, ont mis en œuvre un plan complet ou des mesures de prévention :

- 4,4 % des communes
- 12,5% des EPCI
- 40 % des conseils départementaux
- 85 % des conseils régionaux

De plus, les premiers contrôles de l'AFA dans le secteur public local ont démontré que même lorsque des mesures existaient, elles s'inscrivaient très rarement dans un plan complet et cohérent. L'agence évoque ainsi toujours aujourd'hui une « **faible maturité** » **du secteur public local**. Le seul volontarisme ne suffit donc plus et il est nécessaire d'établir désormais des obligations légales pour diffuser davantage les mesures préventives.

Les collectivités territoriales ne disposent néanmoins pas toutes des mêmes moyens humains, et il serait donc pertinent **d'adapter l'obligation de mise en œuvre selon la taille en posant le principe dans la loi et en en définissant les modalités par voie réglementaire**.

La [proposition de loi](#) du député **Raphael Gouvain** allait dans le bon sens en prévoyant la mise en œuvre d'une obligation de prévention de la corruption dans le secteur public, et en renvoyant les conditions différenciées d'application à un décret. Cette proposition n'a malheureusement pas été inscrite à l'agenda parlementaire par le gouvernement.

PROPOSITION

4

LIMITER A TROIS LE NOMBRE DE MANDATS CONSECUTIFS POUR LES PARLEMENTAIRES ET RESPONSABLES DES EXECUTIFS LOCAUX

Les situations de corruption les plus graves et les plus fréquentes résultent du tissage au fil du temps de relations étroites et souvent ambiguës entre décideurs politiques et économiques. Ainsi, selon l'ancien Service central de prévention de la corruption, **les atteintes à la probité ont lieu majoritairement après le premier mandat.**

La limitation du cumul dans le temps est donc un outil contre la corruption. Elle présente également un intérêt démocratique, car elle permet de **renouveler le personnel politique**. Surtout, c'est une demande citoyenne forte : selon un [sondage](#) Harris Interactive pour Transparency France réalisé en 2016, 84 % des citoyens interrogés jugent la limitation du cumul dans le temps efficace pour améliorer la transparence de la vie publique et lutter contre la corruption.

La limitation du cumul des mandats dans le temps est portée par des acteurs de sensibilité diverse : elle est défendue par des think tanks ([Institut Montaigne](#), [Terra Nova](#)), par des travaux parlementaires ([commission Winock-Bartolone](#) en 2012) et par des politiques de partis différents (Bruno Le Maire défendait cette [proposition](#) lors de la primaire de la droite en 2016, François Hollande également en tant que président lors de son [discours](#) sur la démocratie et le terrorisme du 8 septembre 2016, ainsi que François Bayrou durant la [campagne](#) de 2017).

La limitation du nombre de mandats dans le temps est déjà pratiquée dans d'autres pays. Par exemple **en Italie le président d'une province ou maire d'une commune de plus de 3.000 habitants ne peut exercer que deux mandats consécutifs.**

PROPOSITION

5

CONTRAINdre A LA DEMISSION TOUT MEMBRE DU GOUVERNEMENT MIS EN EXAMEN POUR MANQUEMENT A LA PROBITE

Sans que soit remis en cause le principe fondamental de la présomption d'innocence, il existe une obligation éthique d'exemplarité pour tout membre du Gouvernement. **L'exemplarité des gouvernants n'a pas d'autre objectif que de préserver un lien de confiance avec les citoyens** : un ministre ne peut continuer de participer à l'action gouvernementale de manière crédible si sa probité se retrouve officiellement examinée par la Justice.

Le principe de démission immédiate d'un ministre mis en examen a été instauré au début des années 1990 par les Premiers ministres Pierre Bérégovoy et Edouard Balladur, et suivi depuis lors par les présidents successifs, à l'exception du quinquennat 2007-2012.

Le début du quinquennat d'Emmanuel Macron semblait reprendre cette saine tradition républicaine : on peut citer ainsi les démissions de François Bayrou, de Marielle de Sarnez et de Sylvie Goulard dès l'annonce de l'ouverture d'une enquête préliminaire et longtemps avant même leur mise en examen dans l'affaire des emplois fictifs de collaborateurs parlementaires européens. Il en a été de même pour Laura Flessel à la suite de manquements à ses obligations fiscales. Jean-Paul Delevoye a également démissionné avant même que la HATVP n'effectue un signalement au parquet pour ses omissions de déclaration.

Force est de constater **une rupture dans la pratique depuis lors**. Ainsi, un membre du gouvernement de premier plan est aujourd'hui encore en fonction malgré sa mise en examen pour prise illégale d'intérêt. Nous pouvons également citer le cas de l'ancien ministre délégué aux petites et moyennes entreprises, qui a attendu sa condamnation pour déclaration incomplète ou mensongère de situation patrimoniale pour présenter sa démission.

Il est donc indispensable de renouer aujourd'hui avec cette pratique républicaine essentielle pour l'exemplarité du gouvernement.

Dans les pays nordiques, des membres du gouvernement mais également de parlementaires ont démissionné de leur mandat ou se sont mis en retrait de leurs responsabilités au sein de leur parti politique au cours des dernières années, à la suite de révélations de la presse mettant en cause leur intégrité et avant même une éventuelle mise en examen.

PROPOSITION

6

REFORMER L'INSTITUTION JUDICIAIRE POUR GARANTIR SON INDEPENDANCE



Aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège, en prévoyant un avis conforme du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et en dotant celui-ci de pouvoirs disciplinaires à leur égard ;



Interdire les remontées d'information des parquets vers la Chancellerie dans les dossiers individuels et s'assurer que le secret de l'instruction est respecté par les officiers de police judiciaire ;



Supprimer la Cour de Justice de la République.

Restaurer la confiance des citoyens dans l'institution judiciaire est un enjeu essentiel pour la démocratie. Le [baromètre](#) de la confiance 2022 du CEVIPOF montre que seuls 46 % des personnes interrogées disent avoir confiance dans la Justice, dont 6 % seulement ont « très confiance ».

Au fil de ces dernières années et de manière récurrente, **des soupçons d'interférence politique dans les dossiers judiciaires ont fait l'actualité à plusieurs reprises**, invitant dans le débat public le sujet de l'indépendance de la justice en France. Ces suspicions, qui minent la confiance dans son impartialité, persisteront tant que la réforme promise, à chaque élection présidentielle, ne verra pas le jour. La dépendance fonctionnelle des magistrats du ministère public à l'égard du ministre de la Justice est régulièrement pointée du doigt par les organisations internationales comme l'OCDE ou encore le Conseil de l'Europe par l'intermédiaire du GRECO et de la Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ).

La question sensible **des remontées d'informations individuelles des parquets vers la Chancellerie qui alimentent les suspicions d'instrumentalisation politique** n'a pas non plus été traitée lors du quinquennat qui s'achève. Cette pratique a même été validée par le Conseil Constitutionnel en septembre 2021, à la suite du dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Enfin, **la Cour de Justice de la République, dont la suppression recueille pourtant un large consensus, est toujours en fonctionnement.** Outre le fait qu'elle constitue une justice d'exception permettant aux parlementaires d'être jugés par leurs pairs, elle pose des problèmes de coordination des procédures et d'harmonisation des décisions lorsque, pour les mêmes faits, des citoyens sont poursuivis parallèlement devant les juridictions de droit commun.

Seule une justice indépendante dans toutes ses composantes est à même de redonner confiance aux citoyens.

Selon la CEPEJ, en 2018, sur 46 pays membres du Conseil de l'Europe, **seuls 14 n'accordent pas de statut indépendant à leurs procureurs. La France en fait partie.**

PROPOSITION

7

AUGMENTER LES MOYENS DE LA JUSTICE ET DE LA POLICE SPECIALISEES DANS LA LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Les délits économiques et financiers ne connaissent pas la crise. Bien au contraire. Les scandales internationaux à répétition (Biens mal acquis, Panama Papers, Luanda Leaks, Pandora Papers) nous le rappellent régulièrement dans une relative indifférence. Ne pas se donner les moyens de combattre ce type de délinquance pour sauvegarder le cœur du contrat social de notre démocratie ne saurait être compris et contribuerait à saper la confiance des citoyens envers leurs institutions.

L'efficacité de la lutte contre la délinquance économique et financière est, depuis de longues années, fortement compromise, d'une part, par **les moyens très insuffisants dont disposent la justice et la police judiciaire**, et d'autre part, par **les difficultés liées au recours à la coopération internationale en matière pénale**.

La lutte contre la délinquance économique et financière fait l'objet d'un traitement à deux vitesses. L'essentiel des dossiers relèvent des juridictions de droit commun et des services de police et de gendarmerie régionaux. Compte tenu à la fois du contexte général de pénurie de moyens qui affecte ces juridictions et ces services et de la priorité donnée à la délinquance visible, **les procédures de délinquance économique et financière, qui par nature sont des infractions occultes et le plus souvent sans plaignant, subissent des retards très importants, voire ne sont pas poursuivies**.

Une infime minorité de dossiers de délinquance économique et financière, certes parmi les plus graves et les plus complexes, est confiée à des juridictions ou des services de police judiciaire spécialisés. **Ces juridictions ou services ont fait leurs preuves** et sont soutenus par les organisations internationales chargées d'évaluer la politique anticorruption de la France (OCDE, Conseil de l'Europe, GAFI). **Pourtant, leurs effectifs sont très loin d'être adaptés au volume des procédures dont ils sont saisis**.

Le dernier [rapport](#) de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) du Conseil de l'Europe, publié fin 2020, classe **la France en queue de peloton des pays européens**, à PIB équivalent, en matière de budget consacré aux institutions judiciaires (hors prisons), avec 69,5 euros par an par habitant, quand l'Allemagne y dédie 131,2 euros. Le classement est le même s'agissant du nombre de juges et du nombre de procureurs par habitant.

En plus des questions de moyens humains et financiers, la fin du quinquennat a vu apparaître **des tentatives de déstabilisation des moyens de lutte contre la délinquance économique et financière** via notamment la réforme des enquêtes préliminaires.

En outre, la lutte contre les infractions économiques et financières est rendue difficile par la dimension internationale des investigations qui doivent être conduites dans cette matière. A titre d'exemple, 80 % des dossiers traités par le PNF donnent lieu à des demandes d'entraide internationale. Or, le recours à la coopération internationale se traduit encore aujourd'hui par un allongement sensible des délais de procédure quand il n'est pas synonyme de refus, explicite ou implicite, de coopérer. **Il serait utile d'engager une réflexion, au niveau international (OCDE), sur le système de demande d'entraide internationale en matière de lutte contre la délinquance économique et financière**.

GARANTIR L'EXEMPLARITE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE EN MATIERE DE FINANCEMENT



Donner à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) la mission et les moyens de pratiquer un contrôle en continu des dépenses et recettes des candidats et de pouvoir accéder aux comptes des partis et groupements politiques qui les soutiennent ;



Organiser un débat sur le statut du chef de l'Etat ;



Permettre aux associations de lutte contre la corruption de se porter partie civile dans les procédures ouvertes pour financement illégal de campagne.

En France, au cours des trois dernières décennies, trois des cinq élections présidentielles (1995, 2007 et 2012) ont été entachées de très graves soupçons d'irrégularités, à quoi se sont ajoutées des polémiques de plus faible intensité concernant les comptes de la campagne de 2017. Indéniablement, **l'élection présidentielle est un maillon faible de la probité politique, ce qui paraît d'autant plus grave que cette élection est fondamentale pour la vie politique française.**

En l'état actuel du droit, la CNCCFP ne dispose pas de moyens juridiques, techniques et humains ni de pouvoirs d'investigation suffisants. **Le manque de transparence des comptes des partis et des comptes des campagnes présidentielles** constitue une véritable faiblesse. Les leçons de plusieurs scandales, à commencer par l'affaire Bygmalion, n'ont été que très partiellement tirées.

Un consensus existe pourtant pour affirmer qu'une réforme du système de contrôle du financement des campagnes présidentielles est indispensable afin de détecter de possibles fraudes, mais surtout dissuader toute tentative de fraude. Les pistes concrètes de réforme sont quant à elles à définir. **Transparency France réitère ses propositions visant à renforcer la CNCCFP et le système de contrôle qui, nécessairement, devra associer les partis politiques et nécessitera une révision de l'article 4 de la Constitution qui dispose que les partis et groupements politiques exercent leur activité librement.**

Mais, de manière plus vertigineuse encore, une question demeure : **que faire si un(e) candidat(e) est élu(e) Président(e) de la République et qu'un an, deux ans plus tard, nous nous apercevons qu'il ou elle n'a pas respecté les règles du jeu du financement d'une campagne électorale ?** Aucune procédure de destitution ou même de poursuite n'est actuellement envisageable pour le chef de l'Etat en France et l'élection présidentielle ne peut être annulée, contrairement à toutes les autres. **Notre démocratie en est-elle consciente ?**

La bonne santé de la démocratie ne peut faire l'économie d'une réforme du financement de la vie politique, en particulier de l'élection présidentielle, et d'une réflexion plus globale sur cette élection au cœur de la vie politique française. **Il est nécessaire que ce sujet fasse l'objet d'une réelle volonté politique dès le début du prochain quinquennat. Il y va de l'équilibre des pouvoirs dans notre République.**

RENFORCER LA TRANSPARENCE DU LOBBYING



Réviser le décret d'application du répertoire des représentants d'intérêts afin de renforcer la pertinence des données collectées ;



Modifier la loi Sapin 2 afin d'inclure au répertoire tous les acteurs exerçant une activité d'influence dans le registre, et tous les décideurs publics auxquels ils s'adressent ;



Rendre obligatoire la publication des rendez-vous des principaux décideurs publics avec des représentants d'intérêts.

Pour Transparency France, le lobbying constitue le fait pour une organisation d'intervenir auprès des responsables publics pour influencer une décision publique selon l'intérêt particulier ou général qu'elle défend. Il peut être exercé par des entreprises, des associations, des syndicats... **Le lobbying n'est pas incompatible avec la démocratie, sous réserve qu'il soit exercé de façon intègre, équitable, et surtout transparente.**

Cette transparence est d'ailleurs plébiscitée par les citoyens : selon un sondage [IFOP](#) pour Transparency France et WWF en 2019, **84 % des Français estiment que les responsables politiques devraient rendre publiques leurs rencontres avec les lobbyistes.**

Depuis 2016, la pratique du lobbying est encadrée par la loi Sapin II qui a constitué un progrès décisif en imposant **des obligations de transparence aux lobbyistes**. Néanmoins, elle contient quelques lacunes, et surtout le décret de mise en œuvre du répertoire des représentants d'intérêts a vidé la loi de sa substance en ajoutant des critères d'application complexes. 5 ans après son entrée en vigueur, force est de constater que **le répertoire n'a atteint qu'imparfaitement ses objectifs et qu'il ne permet qu'une transparence incomplète**. De leur côté, les responsables publics peuvent également faire progresser la transparence du lobbying, en **publiant leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts**. Malheureusement, seules quelques initiatives volontaires éparses ont été menées en la matière ces dernières années et il n'existe aucune obligation véritable.

Il est donc urgent de donner une nouvelle impulsion à la transparence du lobbying, comme le recommande un nombre croissant d'acteurs ces dernières années : associations diverses ([WWF France](#), [Les Amis de la Terre](#), [Alliance contre le tabac](#), [Pacte pouvoir de vivre](#), [Anticor](#), [Sherpa...](#)), institutions publiques ([HATVP](#), [OCDE](#), [Conseil de l'Europe...](#)), parlementaires ([mission d'évaluation de la loi Sapin II](#), [rapport Waserman sur le lobbying](#), [mission d'évaluation de la loi confiance dans la vie politique...](#)) et même professionnels du lobbying ([AFCL](#)).

Pour la révision du décret nos recommandations précises sont les suivantes : resserrer la périodicité des déclarations, mentionner l'identité du décideur public rencontré et la décision publique exacte visée, préciser les informations budgétaires demandées aux représentants d'intérêt, ne pas limiter l'obligation de déclaration aux contacts pris à l'initiative du représentant d'intérêt, simplifier les seuils d'inscription et les abaisser.

Pour la révision de la loi Sapin 2, nous recommandons de supprimer les exemptions de déclaration existant pour les associations culturelles, les associations d'élus et les syndicats. Nous recommandons de créer une obligation de déclaration des rendez-vous avec des lobbyistes, et de l'appliquer à l'exécutif au sens large, à savoir les ministres, les cabinets ministériels et les directeurs d'administration centrale. Quant au secrétariat général de la Présidence de la République, seul un engagement volontaire de la part du Président de la République nouvellement élu peut imposer cette culture de la transparence, y compris pour les « visiteurs du soir », à l'instar de l'engagement qu'avait pris le Président Sarkozy d'accepter que la Cour des comptes examine les comptes et la gestion de la présidence de la République.

La transparence du lobbying est une dynamique internationale : 41 juridictions ont déjà mis en œuvre un encadrement selon une [étude](#) de la HATVP, et des pays comme l'Italie, la Finlande ou l'Allemagne s'apprêtent à le faire. En Grande-Bretagne, depuis une loi de 2010, les ministères doivent publier leurs rencontres avec des lobbyistes. En France, des initiatives similaires ont été menées de façon volontaire, pour quelques ministres, pour les élus de la mairie de Paris ou pour quelques parlementaires. La Commission européenne oblige depuis 2014 la publication des rendez-vous de ses principaux responsables avec des lobbyistes, elle s'est engagée à aller encore plus loin avec une mise au format open data de ces informations d'ici mars 2022.

PROPOSITION

10

METTRE LA TRANSPARENCE AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME (LBC/FT)



Soutenir, dans le cadre de la révision du dispositif juridique anti-blanchiment au niveau européen, l'extension de l'obligation de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs aux entités étrangères (sociétés ou trusts) qui établissent des relations d'affaire ou investissent au sein de l'Union européenne ;



Renforcer les sanctions disciplinaires et pénales à l'encontre des personnes, physiques ou morales, manquant à leurs obligations de prévention LBC/FT et de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs et en publier les données par secteur et par profession assujettie.

Pandora Papers, Paradise Papers, Luanda Leaks, Panama Papers, etc. Les scandales se suivent et se ressemblent. Tous, sans exception, mettent en lumière les défaillances des dispositifs anti-blanchiment des pays dans lesquels se situent les grands centres financiers et le rôle des intermédiaires (dont des institutions financières, des avocats, des comptables, des agents immobiliers, des notaires, etc.) dans les schémas de blanchiment et de fraude fiscale. La France, dont le secteur immobilier est régulièrement épinglé par les révélations successives, ne fait pas exception. Ce constat appelle à **renforcer la transparence des informations sur les bénéficiaires effectifs (1), ainsi que la régulation des intermédiaires (banques, avocats, agents immobiliers, etc.) via l'imposition de sanctions effectives et véritablement dissuasives (2).**

(1) L'utilisation de personnes morales – sociétés, trusts et autres entités – est au cœur des schémas de blanchiment et de fraude fiscale. Selon la Banque mondiale, ces trente dernières années, 70 % des affaires de corruption ont impliqué des personnes morales – sociétés-écrans et autres entités juridiques anonymes.

Face à ce constat, et sous l'impulsion de l'Union européenne, la France s'est dotée d'un registre sur les bénéficiaires effectifs de sociétés en 2017 et l'a ouvert au public en 2021. Cette transparence permet non seulement à la société civile d'exercer un contrôle, mais facilite également les enquêtes économiques et financières transnationales en permettant aux enquêteurs étrangers de consulter librement ces registres sans attendre une autorisation préalable des autorités compétentes.

Ce dispositif comporte néanmoins certaines lacunes :

- Si les trusts et bénéficiaires de trusts sont désormais tenus de déclarer l'identité de leur bénéficiaires effectifs, ces informations ne sont pas ouvertes au public.
- Les sociétés enregistrées à l'étranger n'étant pas soumises à l'obligation de déclaration de leurs bénéficiaires effectifs en France, **il suffit qu'une société enregistrée dans un paradis fiscal ou judiciaire intervienne dans le schéma financier pour que l'on perde la trace du bénéficiaire effectif.**

(2) Selon l'OCDE, 75 % des affaires de corruption d'agent public étranger (tous secteurs confondus) ont impliqué des paiements par des intermédiaires. L'affaire des Biens Mal Acquis met également en évidence le rôle que peuvent jouer les avocats, notaires, banques et grands cabinets de conseil, d'expertise comptable et d'audit dans le blanchiment de produits de la corruption, de la fraude fiscale ou du détournement de fonds publics par certains dirigeants étrangers corrompus et leurs entourages. **Par leurs activités de conseil, ces professions sont susceptibles de faciliter la création de montages financiers opaques destinés à dissimuler l'identité de leurs clients ou l'origine de leurs actifs.**

Ces intermédiaires sont soumis à des obligations de prévention LBC/FT. Il apparaît que le respect de ces obligations de prévention varie selon les professionnels assujettis. Le contrôle du respect de ces obligations étant assuré par différentes autorités selon la profession assujettie, le caractère dissuasif des sanctions diffère selon les autorités de contrôle compétentes. Ainsi, alors que certaines autorités de contrôle publient systématiquement et de manière nominative les entités ayant fait l'objet de sanctions, d'autres autorités ne publient rien.

PROPOSITION

11

ASSURER L'EFFECTIVITE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA REDEVABILITE EN MATIERE DE RESTITUTION DES BIENS MAL ACQUIS



Garantir l'application effective des principes de transparence, de redevabilité et d'inclusion de la société civile dans le cadre des futurs processus de restitution des biens mal acquis ;



Evaluer ce dispositif de restitution trois ans après l'adoption de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 ayant porté création de ce dispositif.

Si le quinquennat qui s'achève fut celui des premières condamnations avec celle de Teodorin Nguema Obiang Mangué, vice-président de la Guinée Equatoriale, en octobre 2017 et celle de Rifaat Al Assad en juin 2020, le prochain quinquennat doit être celui des premières restitutions.

La France s'apprête en effet à restituer plus de 150 millions d'euros confisqués dans le volet équato-guinéen de l'affaire des biens mal acquis, en vertu d'une loi récemment promulguée portant création d'un mécanisme de restitution.

Ce nouveau dispositif est assorti des principes essentiels de transparence, de redevabilité et d'inclusion de la société civile française et du pays d'origine dans le processus de restitution. Avancées indéniables, en ligne avec les recommandations de Transparency France, ces dispositions ne constituent néanmoins **qu'une première étape** dans la construction du dispositif français de restitution des biens mal acquis.

Il sera crucial de veiller à l'effectivité de ces principes afin d'éviter, pour chaque nouvelle affaire, que les intérêts politiques, économiques ou diplomatiques ne prennent le pas sur l'objectif premier de la restitution. Le dispositif de restitution ne saurait donc suffire à lui seul et dans sa forme actuelle à poser un modèle en la matière. **Outre l'instauration de garanties techniques et budgétaires, la solidité du futur mécanisme dépendra également de la volonté politique de la France de faire de son futur mécanisme de restitution un véritable outil au service de la lutte contre la corruption et pour le développement solidaire.**