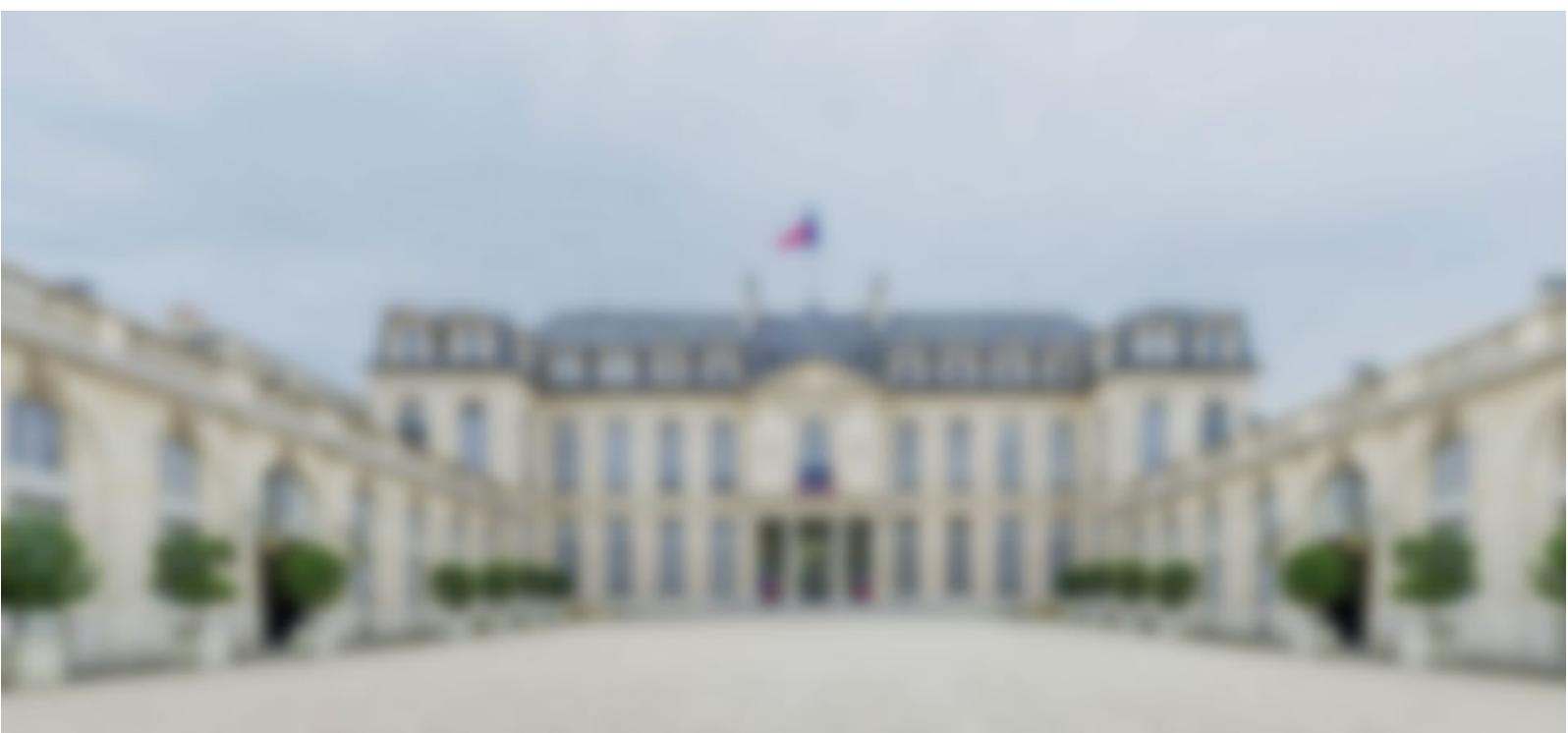




TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE, LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



BILAN DU QUINQUENNAT 2017- 2022

SOMMAIRE

1. Introduction (p.2)

2. Résumé du bilan du quinquennat 2017-2022 (p.2)

3. L'évaluation des propositions d'engagement à l'attention des candidats à l'élection présidentielle 2017 (p.4)

1. Instaurer un droit de pétition national
2. Promouvoir la consultation en ligne des citoyens et des parties prenantes sur les projets et propositions de loi préalablement à leur examen par le Parlement.
3. Inscription au registre des représentants d'intérêts de tous les acteurs publics et privés qui exercent une action d'influence.
4. Prévoir la publication et le contrôle mensuel des dépenses des candidats et des partis politiques en période d'élection présidentielle.
6. Assurer l'indépendance des magistrats du Parquet à l'égard du pouvoir exécutif
7. Inciter les grandes collectivités locales à mettre en place un plan de prévention de la corruption.
8. Exiger un extrait de casier judiciaire (B2) de tout candidat à une élection au suffrage universel
9. Vérifier la situation fiscale des ministres, hauts fonctionnaires et responsables publics nommés en Conseil des ministres préalablement à leur nomination
10. Faire pleinement appliquer dès 2017 la loi sur le non-cumul entre un mandat national et un mandat exécutif local
11. Limiter dans le temps le cumul des mandats électifs à 3 mandats successifs.

4. Au-delà des engagements proposés par Transparency France en 2017, une appréciation du quinquennat contrastée (p.21)

1. Etat de droit : la France en régression
2. La promesse d'une république exemplaire à l'épreuve des affaires
3. Protection des lanceurs d'alerte : un consensus salutaire in extremis
4. Une institution judiciaire bousculée
5. Secteur privé : des avancées à conforter
6. Mobilités public/privé : un cadre dysfonctionnel corrigé
7. Transparence de l'action publique : un droit d'accès aux données et documents administratifs encore trop disparate
8. Restitution des avoirs issus des « biens mal acquis » : une première étape enfin engagée
9. Lutte anti-blanchiment : la France bonne élève en matière de transparence
10. Transparence fiscale des multinationales : une directive européenne en « trompe l'œil »

Que reste-t-il de la « République exemplaire » promise par Emmanuel Macron ? Transparency France dresse le bilan de cinq ans de réformes, mais aussi d'affaires, d'errements et de renoncements.

Entamée à l'ombre de « l'affaire Fillon » et inaugurée par des déclarations du président élu annonçant vouloir faire de la moralisation de la vie publique le socle son action, que reste-t-il de la présidence « exemplaire » promise par Emmanuel Macron durant sa campagne ? Transparency France fait le bilan du quinquennat en matière de probité et de lutte contre la corruption. Cinq années rythmées par les réformes, mais aussi par les affaires et la tentation de limiter les contre-pouvoirs. Un bilan finalement bien maigre, au regard des ambitions affichées, des attentes citoyennes et du coût de la corruption, révélé au rythme des leaks et des enquêtes de la presse d'investigation.

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 bien mince.

Au-delà de ces engagements, l'examen attentif des réformes adoptées durant le mandat 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 avec notamment la conditionnalité des subventions publiques au respect d'un critère flou de « respect de l'ordre public ». De la même manière, les attaques portées par l'exécutif contre le Parquet National Financier et de l'association Anticor, ou encore le nombre important d'affaires d'atteintes à la probité touchant des membres de 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.

I - EVALUATION DES PROPOSITIONS D'ENGAGEMENT A L'ATTENTION DES CANDIDATS A L'ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2017

En 2017, Transparency France avait proposé 11 engagements aux candidats. Il s'agit ici de revenir sur les réponses que le candidat Emmanuel Macron avait apportées en 2017 et en évaluer la mise en œuvre à la veille de l'élection présidentielle de 2022.

| PROPOSITIONS 2017 DE TRANSPARENCY FRANCE | ENGAGEMENT DU CANDIDAT MACRON SUR NOS PROPOSITIONS | EVALUATION DE TRANSPARENCY FRANCE |
|--|--|--|
| Instaurer un droit de pétition national | <i>En partie favorable</i> |  Partiellement tenu |
| Promouvoir la consultation en ligne des citoyens et des parties prenantes sur les projets et propositions de loi préalablement à leur examen par le Parlement. | <i>Favorable</i> |  Partiellement tenu |
| Inscription au registre des représentants d'intérêts de tous les acteurs publics et privés qui exercent une action d'influence. | <i>Favorable</i> |  Non tenu |
| Prévoir la publication et le contrôle mensuel des dépenses des candidats et des partis politiques en période d'élection présidentielle. | <i>En partie favorable</i> |  Non tenu |
| Prévoir la publication des dépenses des parlementaires | <i>Favorable</i> |  Partiellement tenu |
| Assurer l'indépendance des magistrats du Parquet à l'égard du pouvoir exécutif | <i>Favorable</i> |  Non tenu |
| Inciter les grandes collectivités locales à mettre en place un plan de prévention de la corruption. | <i>Favorable</i> |  Partiellement tenu |
| Exiger un extrait de casier judiciaire (B2) de tout candidat à une élection au suffrage universel | <i>Favorable</i> |  Partiellement tenu |
| Vérifier la situation fiscale des ministres, hauts fonctionnaires et responsables publics nommés en Conseil des ministres préalablement à leur nomination. | <i>En partie favorable</i> |  Partiellement tenu |
| Faire pleinement appliquer dès 2017 la loi sur le non-cumul entre un mandat national et un mandat exécutif local | <i>Favorable</i> |  Tenu |
| Limiter dans le temps le cumul des mandats électifs à 3 mandats successifs. | <i>Favorable</i> |  Non tenu |



PROPOSITION 1 : INSTAURER UN DROIT DE PETITION NATIONAL

Une plateforme en ligne permettra aux citoyens d'inscrire des questions ou des propositions à l'ordre du jour des Assemblées parlementaires. Les propositions validées pourront faire l'objet d'un suivi particulier avec un accompagnement juridique.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : en partie favorable

Emmanuel Macron ne propose pas de mettre en place un droit de pétition national, car nous croyons davantage au renforcement de la représentativité des élus par la pratique et par un profond renouvellement de la classe politique.

La moitié des candidats investis par En Marche aux élections législatives seront ainsi issus de la société civile. Emmanuel Macron propose également plus de contrôle direct de l'activité parlementaire, par la mise en place de dispositifs innovants d'évaluation du travail législatif.

La question, légitime, de la démocratie directe sur certains sujets doit être posée. Toutefois, les difficultés opérationnelles de votre proposition (questions du nombre minimum de pétitionnaires, du contrôle de l'authenticité des signatures, mais aussi de la portée du débat parlementaire suscité) ainsi que les difficultés déjà rencontrées par le Parlement pour légiférer efficacement nous conduisent à prioriser d'autres formes de participation citoyenne.



Evaluation Transparency France : PARTIELLEMENT TENU

- Le Gouvernement n'a pas souhaité améliorer le droit de pétition national quand il en avait l'occasion, notamment lors de la réforme constitutionnelle avortée de 2018
- Le Parlement s'est néanmoins saisi du sujet avec ses compétences propres. L'Assemblée nationale et le Sénat ont mis chacun en place une plateforme de pétition en ligne
- Ce droit de pétition parlementaire est non-contraignant, il reste néanmoins un outil intéressant, en open source, et a connu un certain succès.
- Seules deux pétitions ont abouti à des procédures parlementaires, leur examen n'est néanmoins pas encore achevé ce qui ne permet d'évaluer toutes les retombées pour l'instant
- Le gouvernement n'a pas souhaité inclure le droit de pétition dans les projets de réforme constitutionnelle de 2018, et celles-ci ont de toute façon été abandonnés par la suite.

Malgré les demandes à nouveau portées par la société civile, **la majorité et le gouvernement n'ont de nouveau pas souhaité inclure de droit de pétition nationale dans le projet de réforme institutionnelle de 2018**. Cette réforme a de toute façon été abandonnée par la suite.

Pourtant, le mouvement des gilets jaunes et le grand débat qui a suivi début 2019 ont mis en exergue la forte demande citoyenne pour plus de démocratie directe. Cette volonté s'est confirmée avec le succès important du référendum d'initiative partagée lancé pour contester la privatisation d'Aéroports de Paris. Pourtant, malgré le recueil de 1 093 030 soutiens enregistrés, le seuil de 4,7 millions d'électeurs enregistrés n'a pas été atteint, ce qui montre la nécessité de réviser le cadre légal du droit de pétition. Dans son bilan¹, le conseil constitutionnel a jugé le Référendum d'Initiative Populaire comme une pratique "dissuasive et peu lisible pour les citoyens".

Le Parlement a repris de son initiative ce sujet, ce qui a permis d'obtenir quelques avancées : en janvier 2020 au [Sénat](#), puis en octobre 2020 [à l'Assemblée nationale](#), une plateforme en ligne de pétitions citoyennes a été mise en œuvre. La réforme du règlement de l'Assemblée nationale adoptée en 2019² a acté que ce droit de pétition déjà existant était tombé en désuétude et a assoupli ses conditions pour renforcer son recours.

Ces plateformes parlementaires utilisent le logiciel libre Decidim, ce qui est positif car cet outil est transparent, en accord avec nos recommandations, tout en garantissant la protection des données des signataires en accord avec les recommandations de la CNIL. Néanmoins, le seuil placé à 100 000 signatures pour un examen de recevabilité approfondi et une publication sur le site du Sénat ou de l'Assemblée nationale est élevé et peu engageant. Le seuil des 500 000 signatures pour un examen en séance publique est difficile à atteindre. On peut également regretter qu'il n'y ait aucune contrainte d'examen quel que soit le nombre de signataires. La conférence des présidents conserve ainsi toute latitude pour décider ou pas de la création d'une mission de contrôle, en précisant, le cas échéant, son objet.

Sur 399 pétitions déposées à l'Assemblée nationale, aucune n'a atteint le 1er seuil des 100 000 signatures. Sur 218 pétitions déposées au Sénat, seules deux pétitions (sur [l'encadrement de la chasse](#) et le [paiement de l'allocation adulte handicapé](#)) ont atteint plus de 100 000 signatures, et abouti à la création d'une mission parlementaire pour l'une, et au dépôt d'une proposition de loi pour l'autre. Ces procédures sont toujours en cours, mais elles constituent néanmoins des débuts encourageants dont il faudra surveiller les conclusions.

Les avancées parlementaires démontrent que les arguments avancés par le candidat Emmanuel Macron en 2017 étaient dépassables : nombre minimum de pétitionnaires, contrôle de l'authenticité des signatures, portée du débat parlementaire suscité... toutes ces interrogations ont été résolues par les parlementaires. Les doutes ont été levés et il faut désormais développer ces outils pour le prochain quinquennat.

¹ [Décision n° 2019-1-9 RIP ADP du 18 juin 2020](#)

² [Résolution n°1882](#) tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale



PROPOSITION 2 : PROMOUVOIR LA CONSULTATION EN LIGNE DES CITOYENS ET DES PARTIES PRENANTES SUR LES PROJETS ET PROPOSITIONS DE LOI PREALABLEMENT A LEUR EXAMEN PAR LE PARLEMENT

Création d'une plateforme permettant aux acteurs concernés de soumettre directement leurs propositions d'amendements ou d'articles. Les critères retenus pour le dépouillement devront être transparents et publics.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

Emmanuel Macron s'engage à renforcer les consultations préalables ouvertes en ligne sur les textes législatifs et réglementaires, comme cela avait été fait lors du projet de loi pour une République numérique.



Evaluation Transparency France : PARTIELLEMENT TENU

- Des initiatives fortes sur la participation citoyenne, qui constitue un stade encore plus avancé que la consultation, avec le grand débat ou la convention citoyenne pour le climat, ont été lancées mais les résultats sont décevants.
- Les pratiques de consultation sont encore hétérogènes : des consultations ont été organisées ou sont en cours sur certains projets de loi ou décrets, ainsi qu'à l'Assemblée nationale. Mais cela reste limité et les conditions ne sont pas toujours transparentes.
- Les délais des débats parlementaires déjà serrés se sont encore plus restreints avec la crise sanitaire, ce qui constitue un recul.

Si des consultations ont été organisées ou sont en cours sur des projets de loi (Etats généraux de l'alimentation³, de la justice⁴ ou Ségur de la santé⁵ par exemple) et des textes réglementaires (décret sur les marchés publics en application de la loi climat⁶ par exemple), ainsi qu'à l'Assemblée nationale (plusieurs groupes de travail ouverts aux contributions du public, auxquels Transparency France a pu contribuer), d'autres textes ou réformes n'ont pour autant fait l'objet d'aucune consultation particulière à ce jour.

³ [Consultation ouverte](#) sur le projet de loi EGALIM

⁴ « [Parlons justice](#) », plateforme de consultation ouverte dans le cadre des états généraux de la justice

⁵ [Consultation publique](#) lancée dans le cadre du Ségur de la santé

⁶ [Consultation publique](#) sur le projet de décret d'application de la loi Climat et Résilience

De manière générale, **les pratiques sont encore hétérogènes** : les plateformes utilisées ne sont pas toujours en format ouvert, et les critères de traitement des contributions ne sont pas toujours parfaitement transparents, contrairement aux recommandations de Transparency France.

La promotion de la consultation citoyenne est pourtant un engagement de la France⁷ auprès de l'Open Government partnership (OGP), mais l'association de la société civile dans la rédaction du dernier plan pluriannuel de la France auprès de l'OGP s'est avérée limitée⁸ malgré quelques événements consultatifs ponctuels (Forum open d'Etat à la Cour des comptes par exemple).

De manière plus inquiétante, **le recours à la procédure accélérée est désormais la norme pour l'examen des projets de loi**, ce qui rend plus difficile l'intervention des citoyens ou de la société civile. La crise sanitaire a renforcé cette tendance jusqu'à l'extrême, en compressant toujours plus les délais. Dernier exemple en date l'examen du projet de loi instaurant le pass vaccinal : déposé en Conseil des ministres et au Parlement le 27 décembre, le gouvernement visait initialement son adoption pour le 15 janvier ce qui a limité à l'extrême le temps des débats. **On peut également regretter l'utilisation répétée du recours à des propositions de loi supposément d'initiative parlementaire pour appliquer en réalité une volonté gouvernementale** (loi sur le secret des affaires par exemple). Ce détournement permet en effet de limiter la concertation en amont et d'éviter l'avis du Conseil d'Etat réservé aux projets de loi.

La Convention citoyenne pour le climat ou le Grand débat ont été présenté comme des initiatives visant à répondre à cette nécessité de consulter davantage les citoyens, mais leurs retombées concrètes se sont avérées limitées et leur traitement peu transparent. Ainsi les contributions au Grand débat n'ont pas été publiées⁹, et leurs conditions de traitement sont restées opaques¹⁰.

⁷ [Plan d'action national 2021-2023](#) pour la France auprès de l'OGP

⁸ [Position](#) de Transparency France sur les engagements 2021-2023 de la France auprès de l'OGP

⁹ « [Grand débat : à la recherche des doléances perdues](#) », Le Monde, 24 novembre 2020

¹⁰ « [Grand débat national : il y a un manque de transparence sur le traitement des réponses](#) », France Inter, 16 mars 2019



PROPOSITION 3 : RENFORCER LA TRANSPARENCE DU LOBBYING

Elargir la définition des représentants d'intérêts à toutes les organisations qui cherchent à influencer sur la décision publique, qu'elles soient publiques ou privées.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

C'est la direction imprimée par la loi Sapin 2, qui aura vocation à être pleinement transcrite dans les décrets d'application. Emmanuel Macron propose par ailleurs un encadrement strict des pratiques de lobbying en imposant un horaire et un lieu précis pour les réunions qui relèvent de ces pratiques au Parlement.



Evaluation Transparency France : **NON TENU**

- La définition des représentants d'intérêts a été modérément élargie d'une part : les chambres d'agriculture devraient être incluses par la loi 3DS ;
- Mais elle a été restreinte d'autre part : les associations culturelles ont été exonérées d'obligation de déclaration d'activités de lobbying ce qui est un renoncement flagrant aux engagements.
- L'extension du répertoire aux actions de lobbying auprès de décideurs publics locaux a fait l'objet de deux reports successifs.
- Le décret d'application du répertoire est resté inchangé, avec toutes les failles qu'il comporte.

Les articles de la loi Sapin 2 relatifs à la transparence du lobbying sont entrés en vigueur le 1er juillet 2017, après l'adoption in extremis à la fin du quinquennat Hollande d'un décret d'application précisant les conditions d'inscription et de déclaration des lobbyistes sur le répertoire des représentants d'intérêts tenu par la HATVP. Transparency France avait déjà alerté sur les **lacunes du décret qui vidait la loi de sa substance en imposant des seuils trop élevés et des critères trop restrictifs**. Cela risquait de transformer le répertoire en simple annuaire, loin de l'objectif « d'empreinte normative » qui lui avait été assigné.

Quatre exercices annuels de déclaration se sont depuis succédé et ont confirmé cette analyse. Les informations publiées sont lacunaires, difficilement lisibles et trop tardivement accessibles. Plusieurs éléments factuels en témoignent : le nombre de visites du site du répertoire (250 000 visites en 2020) est 5 fois plus faible que pour les déclarations d'intérêts des élus sur le site de la HATVP, les réutilisations modérées de ses données par la société civile (media, associations, chercheurs, citoyens...). Et enfin l'absence de sanctions pour un lobbyiste pris en défaut de déclaration jusqu'à présent, avec une seule et unique mise en demeure adressée par la HATVP en 4 ans, sans poursuites devant un juge pénal, qui témoigne à la fois du manque de moyens alloués à la HATVP pour l'ampleur de l'échantillon à contrôler et la complexité des critères d'inscription qui rendent délicate l'appréciation de leur respect.

Un épisode médiatique marquant du début du quinquennat a replacé la demande de transparence du lobbying au centre du débat public : la démission du ministre de la Transition écologique Nicolas Hulot

en 2018 qui a été motivée selon lui par la présence de lobbyistes lors de réunions ministérielles. Ce débat n'a néanmoins pas permis d'obtenir de nouvelles avancées, alors que l'opinion publique s'est montrée très attachée à ce sujet, comme l'a démontré un sondage réalisé par l'IFOP pour Transparency France et le WWF France lors de notre campagne conjointe sur la transparence du lobbying : 79% des sondés estimaient que les responsables politiques sont trop influencés par les lobbies, et 84% souhaitaient que ceux-ci publient leurs rendez-vous avec les lobbyistes.

Un **nombre croissant d'acteurs se sont également manifestés pour demander davantage de transparence du lobbying durant ce quinquennat** : associations (WWF¹¹ France, Alliance contre le tabac¹², Pacte pouvoir de vivre¹³, Anticor¹⁴, Sherpa¹⁵...), institutions publiques (HATVP¹⁶, OCDE¹⁷, Conseil de l'Europe¹⁸...), travaux parlementaires (mission d'évaluation de la loi Sapin 2¹⁹, [rapport](#) du vice-président de l'Assemblée Sylvain Waserman sur le lobbying, mission d'évaluation de la loi confiance dans la vie politique²⁰...) et même professionnels du lobbying (AFCL²¹). La demande la plus aboutie a été formulée dans la proposition de loi du député Raphaël Gauvain dont les articles sur la transparence du lobbying allaient dans la bonne direction ; ce volet a pourtant constitué une des raisons du refus de l'exécutif d'inscrire cette proposition de loi à l'agenda parlementaire. Cette position de l'exécutif s'est également exprimée à travers un courrier adressé par Bruno Le Maire en janvier 2021 en réponse à la députée de la majorité et présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale Yaël Braun-Pivet. Le ministre y a défendu la conformité du décret par rapport à la loi et s'est montré fermé à une éventuelle révision. L'exécutif s'est également montré fermé à tout progrès sur la publication des rendez-vous des décideurs publics de l'exécutif (ministres, présidence et directeurs d'administrations centrales), comme l'ont attesté les réponses adressées aux évaluateurs du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) qui recommandaient davantage de transparence.

Ce blocage de l'exécutif sur une plus grande transparence s'est même doublé de quelques reculs. La loi pour un Etat au service d'une société de confiance de 2018 a ainsi exonéré les associations culturelles de leurs obligations de transparence sur leurs actions d'influence envers les décideurs publics, malgré un débat parlementaire houleux et un vote serré. En 2021, un amendement au projet de loi confortant le respect des principes de la République a proposé de revenir sur cette exemption peu compréhensible mais il a été rejeté.

Par ailleurs, l'extension du répertoire aux actions de lobbying local, initialement prévue pour 2018, a été reporté à deux reprises. D'abord de 3 ans par la loi pour un Etat au service d'une société de confiance de 2018, puis de 1 an par loi relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire de 2020. Désormais prévue pour le 1er juillet 2022, la mise en œuvre de cette extension aura donc enjambé le quinquennat.

Quelques progrès significatifs ont été obtenu durant ces cinq dernières années, mais elles sont à mettre au crédit d'acteurs extérieurs au gouvernement. Ainsi, le répertoire des représentants d'intérêts a connu un certain succès quantitatif d'inscriptions, à défaut de données qualitatives. Au 30 juin 2021, 2 334 représentants d'intérêts y étaient inscrits et avaient déclaré plus de 38 971 activités de lobbying. Ce

¹¹ « [Exigeons la transparence du lobbying !](#) », campagne du WWF France et de Transparency France

¹² « [19 associations appellent les candidat-e-s à s'engager sur 3 mesures](#) », Alliance contre le tabac

¹³ « [90 propositions pour le pouvoir de vivre](#) », Pacte pouvoir de vivre

¹⁴ « [Les 15 propositions d'Anticor pour une présidence éthique !](#) », Anticor

¹⁵ « [Réguler les entreprises transnationales : 46 propositions](#) », Sherpa

¹⁶ [Rapport d'activité 2020](#), HATVP

¹⁷ « [Lobbying in the 21th Century](#) », OCDE

¹⁸ [Cinquième cycle d'évaluation](#) de la France par le GRECO

¹⁹ [Rapport](#) de la mission d'évaluation de la loi Sapin 2

²⁰ [Rapport](#) de la mission d'évaluation des lois confiance dans la vie politique de 2017

²¹ [Avis](#) de l'Association française des conseils en lobbying sur le pré-rapport Waserman

succès est à mettre au crédit de la HATVP, une autorité administrative indépendante, sans réelles incitations de la part du gouvernement. Une avancée notable a été obtenue sur la transparence des contributions extérieures adressées par des lobbys au Conseil constitutionnel, à la suite d'un travail de plaidoyer mené par l'association Les amis de la Terre²². Celles-ci sont désormais publiées en ligne sur le site de Conseil constitutionnel. Au Parlement, la pratique du sourcing des amendements, recommandée par plusieurs rapports parlementaires, se développe mais elle repose uniquement sur des bonnes pratiques individuelles. De même pour la pratique de la publication des rendez-vous avec des représentants d'intérêts, quelques initiatives sont à saluer au Parlement, dans des collectivités locales et pour certains ministres, mais elles restent isolées et lacunaires.

²² « [Les sages sous influence ?](#) », Les amis de la Terre, Juin 2018



PROPOSITION 4 : PREVOIR LA PUBLICATION ET LE CONTROLE MENSUEL DES DEPENSES DES CANDIDATS ET DES PARTIS POLITIQUES EN PERIODE D'ELECTION PRESIDENTIELLE

Favoriser une forme de contrôle citoyen via la publication des comptes chaque mois sur le site internet de la Commission Nationale des Comptes de campagne et du financement politique (CNCCFP). Permettre aux citoyens de signaler à la Commission, d'éventuelles incohérences.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : En partie favorable

Emmanuel Macron est favorable à ce qu'un échange continu puisse avoir lieu entre les candidats à l'élection présidentielle et les autorités de contrôle, afin de sécuriser les choix de ces candidats sur la comptabilité de leur campagne. Emmanuel Macron salue à ce titre le travail effectué par la CNCCFP, et propose que cette dernière puisse délivrer des rescrits aux candidats permettant de contrôler en amont l'appréciation de la validité juridique d'une dépense et sa prise en compte dans les comptes de campagne. La question de la publication des comptes de campagne sur une base plus régulière et notamment mensuelle pose cependant un problème opérationnel et surtout stratégique : dévoiler publiquement les comptes de campagne revient à dévoiler une partie significative de la stratégie de campagne. En revanche, nous sommes favorables à ce que les échanges entre la CNCCFP et le candidat soient les plus nombreux possibles en amont de l'élection. Il importe que les comptes puissent être pleinement publiés et renseignés pour s'assurer de leur entière validité.



Evaluation Transparency France : **NON TENU**

- La réforme n'a pas eu lieu, de maigres avancées dans la loi de confiance dans la vie politique de septembre 2017 (création du Médiateur du crédit aux candidats et aux partis, encadrement des règles liées aux emprunts bancaires ou aux prêts accordés par des personnes physiques) ;
- Les demandes formulées par la CNCCFP sont encore timides : elle souhaite légitimement avoir davantage d'accès aux comptes des partis politiques dans le cadre d'une campagne, mais sans reprendre la proposition de contrôle en temps réel émise par TI ;
- Des propositions émergent à l'issue de l'évaluation de la loi de septembre 2017, et doivent être suivies : révision du seuil des 5% pour le remboursement des frais de campagne, instauration d'une banque de la démocratie ou l'instauration d'une procédure de rescrit pour les candidats et formations politiques devant la CNCCFP en matière d'obligations comptables.

La sincérité des scrutins est une garantie essentielle pour toute démocratie. **En France, tout particulièrement, une élection se révèle tous les 5 ans particulièrement vulnérable aux risques de fraude : l'élection présidentielle.**

La France dispose d'une des législations les plus avancées au monde : les dépenses et les recettes des candidats à une élection sont contrôlées, les dons aux partis et aux campagnes sont plafonnés, les dons des personnes morales sont interdits, et un système de financement public existe. Néanmoins, au cours des trois dernières décennies, trois 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, découvertes non par les autorités de contrôle mais grâce à l'action des lanceurs d'alerte, des journalistes d'investigation et de la société civile. Les leçons de certains scandales majeurs, à commencer par l'affaire Bygmalion, n'ont pas été tirées²³.

Lors de l'élection présidentielle de 2017, Transparency France interpellait déjà les candidats sur une nécessaire transparence des comptes de campagnes pour permettre un contrôle citoyen. En 2019, l'association publiait son [rapport de référence](#) sur les lacunes du système actuel de financement de la vie politique et proposait une réforme clé en main de la CNCCFP. Deux points phare se dégagent pour permettre d'éviter de nouvelle affaire politico-financière : **permettre un contrôle continu des comptes de campagne, et non plus une fois le scrutin entériné, et inclure les comptes des partis politique dans ce contrôle (qui y échappent car protégés par l'article 4 de la Constitution).**

La loi du 15 septembre 2017 contenait certes un volet sur le financement des partis et des campagnes électorales, qui est venu renforcer l'arsenal juridique existant en tirant notamment les leçons de certaines affaires liées aux emprunts/prêts des partis politiques. Au regard de l'urgence de réformer le système de contrôle des comptes de campagnes à l'occasion de l'élection présidentielle, [le texte](#) a posé d'utiles garde-fous sans pour autant traiter de l'essentiel. La loi de confiance a instauré l'interdiction pour un candidat à l'élection présidentielle de contracter un prêt auprès d'un établissement hors zone économique européenne. Elle précise les modalités de publication des comptes des partis politiques ou encore, crée la fonction du Médiateur du crédit aux candidats et partis politiques. Elle n'a pas été complétée par d'autre réforme. En particulier, l'idée de Banque de la démocratie n'a jamais été suivie d'acte concret. [La seule mesure adoptée](#) depuis la loi de 2017 constitue plutôt un recul en matière de contrôle des comptes de campagne, puisqu'elle abaisse de douze à neuf mois la durée de campagne prise en compte pour les comptes de l'élection présidentielle.

Ce sujet est une préoccupation majeure pour Transparency France. Transparency France a pris sa part dans ce chantier de taille, en [réunissant les experts du domaine](#) le 22 novembre 2021 au Sénat, quelques semaines après la décision du Tribunal judiciaire de Paris et la condamnation en première instance de Nicolas Sarkozy pour financement illégal de campagne. Transparency France a soumis à l'examen critique des participants ses propositions phares de mettre en place un contrôle continu des dépenses des candidats à l'élection présidentielle dans le cadre de leurs campagnes électorales et d'inclure les partis politiques dans le périmètre de ce contrôle, ce qui constituerait une manière efficace de prévenir et détecter des fraudes et d'interpeller les candidats.

Un autre sujet, bien plus vertigineux se pose quand on s'intéresse aux règles du jeu d'une élection présidentielle : les règles en vigueur encadrant le chef de l'Etat (statut pénal, régime particulier de l'élection présidentielle vis-à-vis de toutes les autres, absence de procédure de destitution, ...). **Que ce serait-il passé si Nicolas Sarkozy avait été élu président de la République en 2012, et donc, en poste au moment des premières révélations sur le financement illégal de sa campagne par la presse ? La**

²³ [Financement politique : « L'affaire Bygmalion aurait dû créer un électrochoc, il n'en a rien été »](#). Le Monde, 16 mars 2021. Interview de Patrick Lefas, président de Transparency International France.

question est toujours valable en 2022, en l'absence de réforme d'ampleur et le risque demeure inchangé : celui d'une crise institutionnelle qui pourrait encore accroître la défiance des citoyens vis-à-vis des politiques. Car en France, un président de la République élu est protégé par son statut. Les contrôles de la CNCCFP s'effectuant dans un délai de six mois après le scrutin, il serait impossible d'annuler l'élection d'un président élu malgré des comptes de campagne invalidés, ce qui est pourtant la règle pour toutes les autres élections.



PROPOSITION 5 : PREVOIR LA PUBLICATION DES DEPENSES DES PARLEMENTAIRES

Publication dans un format ouvert et standardisé, des données sur les dépenses réalisées avec les indemnités de représentation de frais de mandats perçues.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

Emmanuel Macron propose de basculer l'IRFM dans un régime de droit commun, où la transparence soit entièrement faite sur son utilisation. L'IRFM sera intégrée à l'indemnité parlementaire et, de ce fait, fiscalisée.



Evaluation Transparency France : PARTIELLEMENT TENU

- La réforme des frais de mandat parlementaire a été effectuée, sa mise en œuvre est à consolider mais son bilan satisfaisant
- En revanche, aucune initiative allant vers la publication des dépenses n'a été prise, à l'exception de quelques initiatives individuelles

À la suite des polémiques nées pendant la campagne présidentielle de 2017, **la loi de confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 a posé les bases d'une réforme des frais de mandat des parlementaires**. L'Indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), forfaitaire et égalitaire, a été remplacée par une Avance sur frais de mandat (AFM). **C'est une réforme, voire une révolution bienvenue, mais qui élude totalement la question de la publication de l'utilisation des frais de mandat.**

Mise en place au 1^{er} janvier 2018, l'AFM est aujourd'hui de 5 373 euros nets par mois pour les députés et de 5 900 euros pour les sénateurs. Les dépenses autorisées, dont la liste peut être clarifiée, sont recensées précisément ainsi que leurs modalités de prise en charge et font l'objet de contrôles par les entités en charge de la déontologie de chaque chambre. Les contrôles doivent être effectués au moins une fois sur la durée du mandat de chaque parlementaire. Une généralisation de contrôles aléatoires durant le mandat serait bienvenue pour compléter le dispositif.

Le Sénat, contrairement à l'Assemblée nationale, a largement recours à des cabinets d'expertise-comptable indépendants. C'est une pratique que Transparency France encourage et qui ressort de l'évaluation des lois de confiance dans la vie politique. De la même manière l'Assemblée nationale devrait s'inspirer du Sénat dans la mise en place d'un outil centralisé et obligatoire d'enregistrement et de catégorisation des dépenses.

S'agissant spécifiquement de la situation de la mise en œuvre de cette réforme bienvenue au sein de l'Assemblée nationale, la publication bien que tardive, en avril 2021, du rapport d'activité de la

déontologue sortante de l'Assemblée nationale, Mme Roblot-Troizier était particulièrement bienvenue²⁴. S'agissant de l'Assemblée nationale, aucun rapport n'avait été rendu public depuis 2019. **Il s'agit par ailleurs d'un sujet à part entière en matière de transparence : les rapports et avis des organes chargés de veiller à la déontologie parlementaire ne devraient souffrir d'aucune opacité.** En effet, il est délicat d'apprécier la réalité des avancées des mesures impulsées par la loi confiance sans accès aux rapports des entités chargées de la déontologie parlementaire.²⁵

En revanche, **la publication des dépenses n'a pas fait l'objet de débat. Cette bonne pratique se résume pour l'heure à des initiatives individuelles.** Pour Transparency France qui milite pour une telle publicité, élément indispensable de transparence et d'information citoyenne, cette absence de volonté limite structurellement les ambitions de réforme affichées par la loi pour la Confiance dans la vie politique. En effet, si la clarification des dépenses éligibles et l'instauration d'un système de contrôle constituent des étapes nécessaires et indispensables, le moyen le plus efficace de réformer les frais de mandat et de renforcer leur contrôle est d'en assurer la transparence. Au Royaume-Uni, par exemple, une autorité indépendante est chargée de publier et de contrôler les dépenses des parlementaires.

La loi de confiance représentait par ailleurs une opportunité pour s'intéresser au financement des groupes parlementaires. **Malheureusement, l'opacité budgétaire et comptable des groupes politiques composant le Parlement n'a fait l'objet d'aucune réforme sous ce quinquennat.** En effet, malgré l'obligation des groupes à se constituer en association et à publier leurs comptes certifiés, leur budget et leurs comptes restent encore très peu transparents et l'identité des salariés n'est pas rendue publique, à l'inverse des collaborateurs.

Enfin, nous voyons poindre en cette fin de mandat des prises de parole appelant à un retour de la réserve parlementaire. Cela est notamment abordé dans le rapport d'évaluation des lois de confiance dans la vie politique, sous forme de recommandation d'un des deux rapporteurs de la mission, le député Philippe Gosselin²⁶. Transparency France s'opposera à toute initiative allant dans ce sens.

De manière générale, Transparency France se réjouit de voir les progrès en matière de transparence des frais de mandat depuis 2017, au Sénat comme à l'Assemblée nationale. Elle reste néanmoins vigilante car de nombreux efforts restent encore à fournir pour tendre vers un Parlement exemplaire.

²⁴ [Rapport de la Déontologue sortante de l'Assemblée nationale : « la révolution déontologique » de l'Assemblée nationale n'a pas \(encore ?\) eu lieu](#) | Transparency International France

²⁵ Voir [la réaction de Transparency France au rapport de la Déontologue de l'Assemblée nationale](#)

²⁶ P.90 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/115b4816_rapport-information.pdf



PROPOSITION 6 : ASSURER L'INDEPENDANCE DES MAGISTRATS DU PARQUET A L'EGARD DU POUVOIR EXECUTIF

Aligner les conditions de nomination des magistrats du parquet sur celles des magistrats du siège. Doter le CSM de pouvoirs plus importants en matière de nomination des magistrats et de gestion de leur carrière.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

Oui. Emmanuel Macron propose que les règles de nomination des magistrats du Parquet soient alignées sur celles des magistrats du siège, avec un avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature. Emmanuel Macron propose par ailleurs de consolider l'interdiction faite au ministre de la Justice de donner des instructions au parquet dans des affaires individuelles.



Evaluation Transparency France : **NON TENU**

- Ce sujet n'a pas avancé durant le quinquennat faute de réforme institutionnelle promise par le candidat Macron
- La nécessité de cette réforme a pourtant été rappelée par de nombreux acteurs tout au long du quinquennat (CEDH, OCDE, mission parlementaire indépendance de la justice, procureur général de la République, Anticor, syndicats de la magistrature...)

L'indépendance de la justice, condition indispensable d'un Etat de droit, est une exigence démocratique forte. **Les suspicions sur l'instrumentalisation politique de la justice persisteront tant que la question de l'indépendance des magistrats du ministère public ne sera pas définitivement tranchée.** Ce régime particulier distinguant les magistrats du parquet de ceux du siège ne cesse de susciter les critiques d'organisations européennes et internationales, comme **la Cour européenne des Droits de l'Homme, le Conseil de l'Europe** ou encore tout récemment, **l'OCDE** dans son [rapport publié en décembre](#) 2021 sur la mise en œuvre par la France de la convention sur la corruption d'agents publics étrangers. Parmi ses recommandations adressées à la France pour une meilleure application de la convention, l'OCDE demande en effet de « parachever dans les meilleurs délais les réformes nécessaires, y compris les réformes constitutionnelles initiées en 2013 et 2019, afin de conférer au ministère public les garanties statutaires lui permettant d'exercer ses missions avec toute l'indépendance nécessaire au bon fonctionnement de la Justice et de mettre à l'abri les magistrats du parquet de toute influence ou apparence d'influence du pouvoir politique, en particulier en matière de lutte contre la CAPE ».

Ce projet de réforme de la justice, promis à chaque élection présidentielle, était soutenu par Emmanuel Macron, candidat puis Président de la République. **Devant passer par une réforme de la Constitution, et présenté en Conseil des Ministres en août 2019, le projet de réforme des institutions a finalement été abandonné.** Concernant les institutions judiciaires, ce projet de réforme prévoyait le renforcement de

l'indépendance du parquet et la suppression de la Cour de Justice de la République. Ces deux volets répondaient aux demandes de Transparency France.

Depuis, faute d'avancée sur ce dossier, les soupçons d'instrumentalisation de la justice par le pouvoir politique ont persisté et fait l'objet [d'enquêtes parlementaires](#). L'action du Parquet National Financier (PNF) est régulièrement entravée par des suspicions d'interférence avec le pouvoir en place.

La question sensible des remontées d'informations individuelles des parquets vers la Chancellerie alimentant les suspicions d'instrumentalisation politique n'a pas non plus été traitée lors du quinquennat qui s'achève. La loi pour la Confiance dans l'institution judiciaire promulguée le 22 décembre 2021 aurait pourtant pu s'y prêter. Les remontées d'informations ont même été [validées par le Conseil Constitutionnel](#) en septembre 2021 à la suite d'une Question Prioritaire de Constitutionnalité. Rien qui aille donc dans le sens d'une plus grande indépendance du ministère public.

Les Etats Généraux de la Justice, lancés le 18 octobre 2021 et devant déboucher sur des propositions en février 2022, ne laissant aucune possibilité de transformation législative avant la fin du quinquennat et sur fond de [malaise du monde judiciaire](#), pourraient remettre ce sujet de l'organisation du monde judiciaire au cœur de la campagne présidentielle. **Trois Gardes des Sceaux se sont succédé, portant chacun une loi majeure : aucun de ces textes n'aura abordé la question pourtant si centrale de l'indépendance du parquet.**

Pourtant, seule une réforme complète de l'indépendance du parquet, intégrant une refonte des procédures de nomination et de gestion des carrières des magistrats, est de nature à lever de manière pérenne les soupçons d'interférence politique dans les dossiers judiciaires. Transparency France rappelle par ailleurs qu'il ne saurait y avoir d'indépendance réelle sans renforcement des moyens alloués à la justice : moyens humains, moyens financiers, et levée des obstacles juridiques à l'action de la justice.

Enfin, un autre serpent de mer politique n'a encore jamais été véritablement traité : la suppression de la Cour de Justice de la République (CJR). La CJR a été propulsée récemment et de manière spectaculaire sur le devant de la scène politique et médiatique avec la mise en examen de l'ancienne ministre des Solidarités et de la Santé, Agnès Buzyn, pour sa gestion du début de l'épidémie de Covid-19. Créée en 1993 et compétente pour juger les membres du gouvernement pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, la CJR pose de nombreuses questions, et tout particulièrement celle relevant de sa composition. C'est bien sur ce sujet que Transparency France alerte depuis des années : sur 15 de ses membres, 12 sont des parlementaires en exercice (6 députés et 6 sénateurs). Les 3 membres restants, dont le président, sont des magistrats du siège à la Cour de cassation.



PROPOSITION 7 : INCITER LES GRANDES COLLECTIVITES LOCALES A METTRE EN PLACE UN PLAN DE PREVENTION DE LA CORRUPTION

Un code de conduite définissant les différents types de comportements à proscrire, accompagné d'engagements clairs dans la lutte contre les différentes formes de corruption de la part des responsables concernés. Un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

Cela fait partie de la démarche de moralisation de la vie politique qu'il faut approfondir, y compris en responsabilisant les collectivités locales et en les dotant d'outil de prévention contre d'éventuels manquements à la probité en leur sein.



Evaluation Transparency France : PARTIELLEMENT TENU

- Une réelle dynamique a été enclenchée à la suite des actions incitatives de l'AFA, et des initiatives spontanées de collectivités territoriales.
- L'AFA a manqué de soutien de la part de l'exécutif et contrairement à l'engagement du candidat Emmanuel Macron. Il faut au contraire la conforter dans son action de contrôle et renforcer ses moyens et son indépendance.
- Le seul volontarisme a atteint aujourd'hui ses limites, l'AFA évoque une « faible maturité des collectivités » malgré les progrès réalisés. Il faut désormais passer à la vitesse supérieure avec une obligation pour les plus grandes d'entre elles.

Créée en 2017 par la loi « Sapin 2 », l'**Agence française anti-corruption (AFA) a joué un rôle moteur dans la diffusion de la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales**. La loi lui a ainsi attribué un pouvoir de contrôle des mesures de prévention de la corruption mises en œuvre dans le secteur public, mais sans possibilité de sanctions, contrairement au secteur privé. Elle s'est tout de même saisie pleinement de cette capacité en menant un total de 41 contrôles auprès d'acteurs publics depuis sa création. En parallèle, elle a mené des actions de conseil, avec des formations auprès d'agents publics territoriaux, des interventions directes sur demande ou la publication de guides thématiques. Un référentiel applicable au secteur public local²⁷ a été publié en 2020 après une consultation préalable à laquelle Transparency France a été associée. Ces différentes actions ont donné une impulsion indéniable au développement des plans de prévention de la corruption dans les collectivités territoriales.

Par ailleurs, un nombre croissant de collectivités territoriales ont mis en œuvre de leur propre initiative des mesures de prévention de la corruption. Des référents déontologues ou comité éthique compétents pour conseiller les élus, une fonction non prévue par la loi pour l'instant, ont été nommés

²⁷ [Recommandations](#) de l'Agence française anticorruption destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, Décembre 2020

dans plusieurs collectivités territoriales (Nantes, Paris, Toulouse, Ile de France, Sud...). La fonction d'audit interne s'est développée.

On notera aussi la nomination de déontologues pour conseiller les agents dans le secteur public en application de la loi Lebranchu, également des acteurs de l'acculturation. Pour conseiller les élus, des initiatives libres ont été mises en place par diverses collectivités : commission de déontologie citoyennes ou référent déontologue élu. La fonction d'audit interne, dont une des missions peut être la mise en œuvre de plans de prévention de la corruption, s'est développée. En 2014, 66% des collectivités interrogées par la CIAT disposaient d'une fonction d'audit interne, en 2021 ce chiffre s'élève à 85%²⁸.

Transparency France a par ailleurs développé ses missions d'accompagnement auprès du secteur public local en publiant un guide de l'acteur public local et en lançant en 2018 un Forum des collectivités engagées comprenant 6 collectivités : Cannes, Grenoble, Limoges, Paris, Rennes et Toulouse. Il en compte aujourd'hui le double avec la région Nouvelle Aquitaine, le département de la Seine Saint Denis, la métropole de Grenoble, et les villes de Nantes et Sceaux. Transparency France espère que ces actions d'accompagnement ont contribué au développement d'une culture de l'intégrité dans le secteur public local par la mise en commun des bonnes pratiques et le partage d'expertise.

Pourtant, malgré les progrès certains, des lacunes persistent. L'AFA évoque ainsi une faible maturité des collectivités territoriales dans son dernier [rapport d'activité](#). Les dernières données produites par l'agence confirment cette appréciation. En novembre 2018, ont mis en œuvre un plan complet ou au moins des mesures anti-corruption : 4,4% des communes, 12,5% des EPCI, 40% des conseils départementaux, 85% de conseils régionaux. Selon l'AFA, les progrès réalisés par les acteurs publics dans la mise en œuvre des dispositifs anticorruption sont moins importants que ceux constatés chez les acteurs économiques dans la même période. Cette différence peut s'expliquer en partie par l'absence de pouvoir de sanction du secteur public en cas de manquements constatés, alors que des sanctions sont possibles pour le secteur privé. C'est la preuve que la marge de progrès reste importante et que la seule incitation a atteint ses limites pour les collectivités territoriales.

L'AFA est rattachée aux ministères de l'Economie et de la Justice, mais son directeur est inamovible. Il est donc difficile d'évaluer le rôle réel de l'exécutif dans l'incitation des grandes collectivités territoriales à se doter d'un plan de prévention. [Une enquête de Mediapart](#) fondée sur un rapport de l'Inspection générale de la justice a néanmoins soulevé en 2021 un **manque de soutien matériel et politique de la part de l'exécutif envers l'AFA**, ce qui est préoccupant. Par ailleurs, l'exécutif aurait pu se saisir du volet de la proposition de loi du député Raphaël Gauvain proposant de rendre obligatoire les plans de prévention dans le secteur public local, en l'inscrivant à l'agenda parlementaire. Or, il est apparu que cette mesure apparaissait justement comme un point de blocage pour l'exécutif.

En outre, **des assouplissements réglementaires adoptés durant le quinquennat ont envoyé des messages contradictoires en matière de prévention auprès des élus locaux**. D'abord l'assouplissement du délit de prise illégale d'intérêts soutenu par l'exécutif dans la loi confiance dans l'institution judiciaire et adopté par les parlementaires. Il s'agit pourtant d'un délit « obstacle » essentiel pour la répression des conflits d'intérêts. Il en va de même pour les différents rehaussements du seuil d'appel d'offre qui ont été insérés dans la loi « accélération et de simplification de l'action publique » de 2020, avec le soutien de l'exécutif encore. La mise à concurrence constitue pourtant un garde-fou essentiel dans le domaine des marchés publics sensible au risque de corruption.

Une initiative de l'exécutif est néanmoins à saluer. La loi engagement et proximité a ouvert une réforme par ordonnance du secteur de la formation des élus locaux, outil essentiel de sensibilisation à

²⁸ [Baromètre de la maîtrise des risques au sein des collectivités territoriales](#), Octobre 2021.

la déontologie. Nous espérons que la transparence accrue qui en a résulté, et l'intégration souhaitable de la déontologie dans le référentiel commun qui reste à établir, permettront d'éviter un certain nombre de condamnations d'élus locaux à l'avenir.



PROPOSITION 8 : EXIGER UN EXTRAIT DE CASIER JUDICIAIRE (B2) DE TOUT CANDIDAT A UNE ELECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL

Il s'agit de faire de la probité des candidats une condition d'aptitude à l'exercice d'un mandat électoral.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

Cela fait partie des engagements d'En Marche, qui se l'appliquera - sans attendre une évolution normative - pour ses candidats aux élections législatives.



Evaluation Transparency France : PARTIELLEMENT TENU

- Abandonné pour des risques d'inconstitutionnalité malgré sa force symbolique, le casier vierge a été substitué par le renforcement de la peine d'inéligibilité.
- Désormais de plein droit, cette peine complémentaire est régulièrement prononcée par les magistrats pour des délits d'atteinte à la probité et a conduit à des démissions et impossibilités de se présenter, ce qui est positif.

Si une dynamique législative a rapidement été engagée avec **les lois de confiance dans la vie politique de 2017**, l'engagement d'Emmanuel Macron en faveur d'une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats n'a pas été strictement respectée.

En effet, lors de l'examen parlementaire de la loi de 2017 pour la confiance dans la vie politique, c'est une solution alternative qui a été adoptée : le renforcement de la peine d'inéligibilité. La crainte d'une censure du conseil constitutionnel avait en effet poussé à écarter l'exigence d'un casier judiciaire vierge.

La peine d'inéligibilité a été étendue à de nouveaux délits pouvant s'apparenter à de la corruption au sens large, et surtout elle est désormais applicable de plein droit par les magistrats. Cela signifie que son absence doit être pleinement justifiée dans le jugement et rester l'exception, alors qu'auparavant la logique était inverse et l'inéligibilité devait être justifiée. En l'absence de véritable open data des décisions de justice, il est impossible de réaliser une évaluation exhaustive des peines d'inéligibilité prononcées durant ce quinquennat. Les différents remontés par la presse montrent néanmoins que les magistrats n'hésitent plus aujourd'hui à appliquer cette peine, sans suspension malgré l'appel, ce qui a poussé à la démission forcée de plusieurs élus condamnés dans des affaires parfois emblématiques pour la perception de la corruption par l'opinion publique.

L'avancée en matière d'exemplarité des élus est donc indéniable. Il reste néanmoins que l'efficacité de cette peine est étroitement associée à l'indépendance de la justice et à ses moyens, or les lacunes sont encore flagrantes en ce domaine. **Par ailleurs, l'inéligibilité pourrait encore être complétée par l'inclusion de nouveaux délits pouvant la justifier, comme la fraude fiscale ou le travail illégal, comme l'a recommandé la mission d'évaluation de la loi confiance de 2017.**



PROPOSITION 9 : VERIFIER LA SITUATION FISCALE DES MINISTRES, HAUTS FONCTIONNAIRES ET RESPONSABLES PUBLICS NOMMES EN CONSEIL DES MINISTRES PREALABLEMENT A LEUR NOMINATION

Afin que ce contrôle puisse être réalisé en amont, la Haute Autorité pourrait publier un avis rendu au Président et au premier ministre entre la décision de composition du futur gouvernement et le décret de nomination officielle. Cette mécanique applicable aux membres du gouvernement serait étendue aux hauts fonctionnaires et responsables publics nommés en Conseil des ministres.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : En partie favorable

Comme cela est prévu depuis les lois de transparence de la vie publique, la HATVP est déjà chargée de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêt des membres du gouvernement et des principaux responsables publics.

Emmanuel Macron est très attaché à cette procédure et propose qu'elle soit initiée immédiatement à l'entrée en fonction. En revanche, pour des questions opérationnelles (le délai d'une vérification fiscale en bonne et due forme étant long, notamment pour respecter une procédure contradictoire), il ne nous semble pas possible que ce « quitus fiscal » des ministres ou des hauts-fonctionnaires nommés en Conseil des ministres leur soit donné avant leur nomination. Il s'agit là d'une simple question de délai.



Evaluation Transparency France : PARTIELLEMENT TENU

- La loi confiance de 2017 a donné un cadre légal à la pratique de la vérification de la situation fiscale des personnes pressenties pour rentrer au gouvernement. Elle est même allée au-delà de nos recommandations en prévoyant également un contrôle de leurs potentiels conflits d'intérêts ;
- Néanmoins, cette formalité ne s'applique pas à toutes les personnalités nommées en conseil des ministres.

Le scandale Cahuzac en 2013 a eu l'effet d'un électrochoc pour le grand public ainsi que la classe politique. Le tremblement de terre médiatique a donné lieu à une prise de conscience. Dans la foulée sont votées les « Lois relatives à la transparence de la vie publique », qui posent les bases d'un système de contrôle du respect de la probité des acteurs politiques, grâce notamment à la création de la HATVP. Si cette loi est une réelle et indéniable avancée en la matière - elle a notamment pu détecter la situation de l'éphémère secrétaire d'Etat Thomas Thévenoud en 2016 - l'étude de la situation fiscale des figures politiques pressenties pour intégrer le gouvernement, ne se faisait qu'à posteriori de leur nomination. François Hollande avait demandé une vérification fiscale à l'occasion du remaniement de 2016 avant nomination, **Transparency France demandait l'inscription dans le marbre de cette bonne pratique.**

La loi de confiance dans la vie politique de 2017 est venue combler cette lacune et a rendu obligatoire l'étude de la situation fiscale d'une personne pressentie pour entrer au gouvernement avant que la prise de poste soit effective. Les évolutions apportées par ce texte ont été plus que bienvenues car elles comblent d'autres manques contenus dans le dispositif en vigueur depuis 2013 : en effet, la vérification de la situation fiscale des personnalités pressenties pour entrer au gouvernement s'étend désormais à toutes les obligations fiscales (et non plus seulement l'impôt sur le revenu et feu l'impôt de solidarité sur la fortune), à tout conflit d'intérêts ainsi qu'au casier judiciaire. La loi est même allée plus loin que les recommandations de Transparency France en instaurant une vérification fiscale aux parlementaires tout juste élus.

C'est donc un satisfecit concernant les membres du Gouvernement, qui font désormais l'objet d'une vérification avant leur nomination formelle et une seconde, plus longue et approfondie, une fois en poste. La question qui reste en suspens concerne les délais nécessaires à la vérification complète. Nous l'avons constaté encore récemment, des omissions ou erreurs de déclaration peuvent être décelées bien après la nomination d'un membre du Gouvernement.

Le cadre légal est donc solide, il se complète au fil des années et des affaires. Cet arsenal législatif a entraîné de nombreux redressements fiscaux, d'intensités différentes, de membres du Gouvernement, rattrapés pour omissions ou déclarations mensongères de leurs déclarations auprès de la HATVP, ce qui montre, [l'efficacité des institutions en charge de la transparence de la vie publique et du respect de la probité.](#)

Enfin, alors que Transparency France salue l'enrichissement du dispositif de vérification de situation fiscale pour les membres du Gouvernement, **la demande de 2017 d'élargissement de ces vérifications à l'ensemble des personnalités nommées en Conseil des Ministres n'a, quant à elle, pas été prise en compte.** La loi relative à la transformation de la fonction publique de 2019 présentait une nouvelle occasion d'élargir ce contrôle préalable à des agents publics, elle n'a malheureusement pas été saisie.



PROPOSITION 10 : FAIRE PLEINEMENT APPLIQUER DES 2017 LA LOI SUR LE NON-CUMUL ENTRE UN MANDAT NATIONAL ET UN MANDAT EXECUTIF LOCAL



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

La loi interdit à partir de mi-2017 le cumul d'un mandat de parlementaire avec un mandat de chef ou d'adjoint d'exécutif local. Elle doit être pleinement respectée.



Evaluation Transparency France : TENU

- La loi sur le non-cumul des mandats a été pleinement appliquée durant ce quinquennat, c'est une avancée majeure et elle a contribué au renouvellement du Parlement
- Diverses tentatives de remise en cause partielle pour la limiter à des communes dépassant un certain seuil ont néanmoins été régulièrement avancées. Transparency France s'y oppose fermement.

La loi sur le non-cumul des mandats n'a pas été remise en cause, malgré les craintes que l'on pouvait avoir en amont de la campagne présidentielle, et s'applique désormais pleinement. **Avancée majeure de ces dernières années, elle a contribué grandement au renouvellement des assemblées parlementaires.**

Deux propositions de loi ont visé à la mettre en cause : une proposition de loi revenant sur le non-cumul pour les maires de communes de moins de 25 000 habitants a été déposée à l'Assemblée nationale en janvier 2019. Elle n'a néanmoins pas été inscrite à l'agenda parlementaire. Une seconde proposition de loi pour permettre le cumul dans les communes de moins de 10 000 habitants a été adoptée au Sénat, mais rejetée par l'Assemblée nationale en 2021.

Des déclarations du Premier Ministre Jean Castex et du Président Emmanuel Macron ont ouvert la possibilité d'une remise en cause partielle pour les communes lors du prochain quinquennat en cas de réélection. **Cela montre que cette avancée n'est pas encore un acquis définitif et nous nous opposons à toute remise en cause même partielle.**



PROPOSITION 11 : LIMITER DANS LE TEMPS LE CUMUL DES MANDATS ELECTIFS A TROIS MANDATS SUCCESSIFS

Il convient de limiter la possibilité pour un élu de monopoliser le même mandat pendant une période anormalement longue, évitant par là même tout risque de dérives clientélistes. Nous proposons ainsi de limiter à trois le nombre de mandats identiques successifs pour tout mandat national ou local.



La réponse du candidat Emmanuel Macron : Favorable

Emmanuel Macron souhaite instaurer un non-cumul des mandats dans le temps pour les mandats nationaux. La limite de 3 mandats successifs sera ainsi mise en place pour les parlementaires.



Evaluation Transparency France : **NON TENU**

→ Le non-cumul dans le temps était intégré dans le projet de réforme constitutionnelle de 2018, mais celle-ci a été abandonnée. Il n'a pas été réinscrit à l'agenda depuis.

La limitation à 3 mandats électifs identiques consécutifs était prévue dans la réforme constitutionnelle de 2018 par les articles 11 et 12 du [projet de loi organique](#) pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace. Ce projet, qui n'aura pas vu le jour, comportait néanmoins d'importantes limites : il ne devait s'appliquer dans les communes qu'à partir de 9000 habitants, soit 5% des communes et seulement la moitié de la population française. Il n'aurait été mis en œuvre qu'à partir du mandat en cours, et donc n'aurait produit des effets qu'à partir de 2032. Le décompte du mandat aurait été annulé en cas d'appel pendant plus d'un an de l'élu à des fonctions gouvernementales.

II - AU-DELA DES ENGAGEMENTS PROPOSES PAR TRANSPARENCY FRANCE EN 2017, UNE APPRECIATION DU QUINQUENNAT GLOBALE ET ... CONTRASTEE

| DOMAINES | FAITS MARQUANTS | APPRECIATION DE TRANSPARENCY FRANCE |
|--|--|---|
| ETAT DE DROIT | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Conseils de défense</i> - <i>Recours aux ordonnances</i> - <i>Loi principes républicains</i> - <i>Diverses lois d'urgence covid 19</i> - <i>Loi ASAP</i> |  INQUIETANT |
| EXEMPLARITE DU GOUVERNEMENT ET DU PARLEMENT | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Départs de François Bayrou, Marielle de Sarnez, Sylvie Goulard, Jean-Paul Delevoye, François de Rugy, Laura Flessel</i> - <i>Maintien en poste d'Eric Dupont-Moretti ou d'Alain Griset malgré une mise en examen</i> |  MANQUE DE COHERENCE |
| JUSTICE FINANCIERE | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Loi relative à la lutte contre la fraude.</i> - <i>Loi confiance dans l'institution judiciaire</i> |  MANQUE DE COHERENCE |
| SECTEUR PRIVE | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Mise en œuvre de la loi Sapin II (plans de préventions de la corruption et Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP))</i> |  MANQUE DE COHERENCE |
| MOBILITE PUBLIC / PRIVE | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Loi de transformation de la fonction publique</i> |  EN BONNE VOIE |
| DROIT D'ACCES AUX DOCUMENTS ET JEUX DE DONNEES ADMINISTRATIVES | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Mise en œuvre de la loi pour une république numérique</i> - <i>Circulaire relative à la politique publique de la donnée, des algorithmes et des codes sources</i> |  MANQUE DE COHERENCE |
| BIENS MAL ACQUIS | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales</i> |  EN BONNE VOIE |
| LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Création (2017) puis ouverture (2021) du registre des bénéficiaires effectifs</i> |  EN BONNE VOIE |
| PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE | <ul style="list-style-type: none"> - <i>Vote de la Loi Alerte transposant la Directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte</i> |  EN BONNE VOIE |

1. ETAT DE DROIT : LA FRANCE EN REGRESSION



- Des inquiétudes légitimes sur le respect de l'Etat de droit ont émaillé durant ce quinquennat, particulièrement depuis le début 2020 et le surgissement de la pandémie de Covid-19. La nécessaire urgence dans les réponses à la crise sanitaire a de facto entraîné des pratiques rognant sur les principes de transparence et de contrôle de l'action gouvernementale ;
- Ces reculs observés concernant également l'espace réservé à la société civile et au monde associatif, pourtant indispensables à toute démocratie en bonne santé.

En mars 2020, le Gouvernement et le Parlement déclenchaient l'« état d'urgence » afin de répondre à la pandémie de Covid-19. Ce dispositif d'exception pouvant en effet être mobilisé en cas de « péril imminent », en réponse à une situation momentanée, considérant qu'il n'existe pas d'autre outil juridique adapté. Sa conséquence immédiate a été le **renforcement significatif du pouvoir exécutif, au détriment du pouvoir parlementaire**. Alors même que cet état d'urgence doit constituer une protection de l'Etat de droit, c'est à un recul des pratiques de transparence et du contrôle de l'action publique par le Parlement, que nous avons assisté. En vertu de « l'urgence à agir », **le pays était donc gouverné par ordonnances et le Parlement relégué à un rôle d'observateur**, négligeant le principe de redevabilité.

Le principe de transparence lui aussi a été mis à mal du fait des recours aux divers conseils de défense à huis clos, ou conseils scientifiques dont les avis étaient rendus publics de manière erratique, alors même que les membres du Conseil scientifique, première instance de conseil du Président de la République dans la période, n'ont que très tardivement fait la lumière sur les liens d'intérêt qu'ils entretenaient notamment avec des laboratoires.

Par ailleurs, le contexte de crise sanitaire a également fourni un prétexte pour faire aboutir des demandes anciennes. Ainsi la loi « Dispositions urgentes face au COVID-19 de 2021 a été l'occasion d'un **troisième report de la mise en œuvre de l'obligation de transparence pour les actions de lobbying effectuées auprès de décideurs publics locaux**. Elle a également porté un **assouplissement "temporaire" des seuils d'appels d'offre pour les marchés publics**, alors que ceux-ci avaient déjà été réhaussés juste avant la crise, en décembre 2020.

Dans son allocution du 14 juillet 2020, le Président de la République annonçait un « nouveau chemin » qu'il restait à tracer. Une consultation était alors lancée pour identifier les ressorts du « monde d'après », riche des enseignements tirés de la crise liée au COVID-19. Si cette crise sanitaire devait marquer un changement culturel majeur, elle n'aura été l'occasion ni d'une plus grande transparence sur les activités de lobbying, sur les données des aides publiques accordées au secteur privé, sur les essais cliniques, ni d'une meilleure protection des lanceurs d'alerte pourtant souvent identifiés comme vigies salutaires au cours de la crise, contrairement aux recommandations formulées par Transparency France.

Le respect de l'espace accordé à la société civile pour s'exprimer est une autre composante essentielle de l'Etat de droit. Or, ce quinquennat a été marqué par une [remise en cause](#) préoccupante avec la « loi confortant le respect des principes de la République » adoptée en 2021, dont l'orientation générale marquait une « **défiance certaine vis-à-vis de la vie associative** » [selon Le Mouvement Associatif](#).

Cette défiance s'est également exprimée lors du **renouvellement de l'agrément des associations anticorruption Sherpa et Anticor** qui ne l'ont obtenu qu'après un délai d'examen anormalement long.

2. LA PROMESSE D'UNE « REPUBLIQUE EXEMPLAIRE » A L'ÉPREUVE DES AFFAIRES



Un exécutif exemplaire ?

- Le quinquennat a été émaillé par des affaires au niveau de l'exécutif malgré les promesses d'exemplarité d'Emmanuel Macron
- En matière de gravité, aucune n'a néanmoins atteint le niveau de choc constitué par l'affaire Cahuzac dans le précédent quinquennat qui avait conduit à la mise en œuvre des plus importantes lois de transparence et de prévention qui sont désormais en vigueur
- Une partie des affaires liées à des manquements à la probité de ce quinquennat est d'ailleurs directement liée aux nouvelles obligations de transparence. Cela constitue paradoxalement un progrès ; elles auraient été plus difficilement ou plus tardivement révélées en l'absence de mesures de prévention. Cela illustre la nouvelle limite de la déontologie de l'exécutif : le manque de sensibilisation et d'appropriation des nouvelles exigences légales et citoyennes.

La campagne d'Emmanuel Macron a été marquée par une promesse forte d'exemplarité à la suite de l'« affaire Fillon » ; il s'engageait notamment à exiger la démission d'un ministre en cas de mise en examen. Il s'agissait d'une mise en œuvre de la pratique basée sur le droit constitutionnel dite jurisprudence Bérégovoy-Balladur, diversement appliquée par les différents gouvernements. Cette promesse s'est également manifestée par une première réalisation forte : la loi confiance de 2017, qui apportait des réponses au problème particulier soulevé par l'affaire Fillon.

Pourtant le quinquennat a été très rapidement émaillé par les affaires. D'abord, de nombreux départs à la suite d'une mise en cause pour atteintes à la probité : Sylvie Goulard, François Bayrou et Marielle de Sarnez à la suite de l'affaire des emplois fictifs de collaborateurs parlementaires européens. Laura Flessel à la suite de manquements aux obligations fiscales. Jean Paul Delevoye pour un manquement aux obligations déclaratives auprès de la HATVP.

Et, en fin de quinquennat, deux membres du gouvernement ont été mis en examen sans démissionner, contrairement à l'engagement de campagne du président. Il s'agit d'Alain Griset, qui a finalement démissionné suite à sa condamnation définitive pour omission dans sa déclaration d'intérêts et patrimoine, et d'Eric Dupont-Moretti toujours en poste malgré une mise en examen pour prise illégale d'intérêt. François Bayrou lui aussi garde des Sceaux avait pourtant démissionné dès l'ouverture d'une enquête préliminaire (il sera mis en examen par la suite en 2019). Cette mise en examen a même, au contraire, nourri un discours de mise en cause des magistrats, particulièrement du PNF, ce que nous déplorons. Le contraste entre le début et la fin du quinquennat est donc flagrant. **C'est une rupture de la jurisprudence Bérégovoy-Balladur, et un renoncement de l'engagement présidentiel de campagne auprès de ses électeurs.**

Au sein de la présidence de la République deux affaires ont également marqué le quinquennat, pour des raisons et dans des calendriers différents : l'affaire Benalla qui comporte un volet corruption (contrats russes) et l'affaire Kolher pour suspicion de prise illégale d'intérêt avec une enquête finalement classée sans suite.

Ces différentes affaires illustrent un manque de sensibilisation à la déontologie, et de prise en considération des attentes toujours plus renforcées des citoyens en matière d'exemplarité. Le rapport

du GRECO publié en janvier 2022 souligne le manque de stratégie globale de sensibilisation pour les plus hautes fonctions exécutives (gouvernement, hauts fonctionnaires et membres de cabinet). Malgré des initiatives éparses à saluer (formation de la HATVP auprès des cabinets, rencontre à l'initiative du président de la République avec le président de la HATVP), il soulève une absence de sensibilisation structurée.

Un Parlement exemplaire ?

→ Quelques réelles avancées ont été obtenues mais elles restent marginales et il manque encore une réforme structurelle.

Zoom sur Parlement exemplaire – Transparency France élaborait en 2017 6 recommandations en faveur d'une plus grande intégrité au sein du Parlement. Si cette publication fera l'objet d'une actualisation complète à la veille des élections législatives de 2022, Transparency France livre ici quelques éléments d'appréciation significatifs.

Prévention des conflits d'intérêts : on a pu observer des mises en cause médiatiques de parlementaires pour des supposés conflits d'intérêts : c'est le cas du député Jacques Maire, corapporteur du projet de loi retraite et mis en cause pour sa détention d'actions chez Axa. Ou encore Gilles Le Gendre dont la conjointe a été nommée directrice de la communication à la Française des jeux alors que le projet de loi PACTE prévoyait sa privatisation. Ces deux cas, signalés par l'opposition, qui a exercé son rôle naturel de contre-pouvoir, illustrent un bon fonctionnement du nouveau poste de déontologue. Saisie à chaque fois, son avis a permis de clarifier les risques de conflits d'intérêts et l'attitude à adopter pour prévenir les risques. On peut regretter cependant que les saisines du déontologue aient lieu encore trop souvent après la mise en cause médiatique et politique, et non pas en amont.

Un dernier cas illustre le bon fonctionnement des mécanismes de sanctions disciplinaires en cas de manquement plus grave : la députée Pascale Fontenel organisait des excursions touristiques payantes à l'Assemblée nationale. Le président de l'Assemblée nationale de l'époque, François de Rugy, a saisi la déontologue de l'Assemblée nationale et ses recommandations ont été suivies par la députée. Le Bureau de l'Assemblée nationale lui a adressé un rappel à l'ordre.

Néanmoins, la déontologue a indiqué en 2019 avoir été saisie plus de 220 fois par des députés et des collaborateurs parlementaires pour des questions relatives aux conflits d'intérêts. Cela montre que le réflexe déontologique progresse et que le poste de déontologue est monté en puissance.

Un registre des déports a été créé à l'Assemblée nationale et au Sénat, il faut encourager son utilisation en complément de la déclaration orale des intérêts qui est une pratique qui reste encore minoritaire.

Emplois familiaux : le quinquennat a été marqué par la condamnation de François Fillon pour détournement de fonds publics. D'autres cas d'emplois fictifs parlementaires familiaux moins médiatiques ont également débouché sur des condamnations : l'ancien député Philippe Martin en janvier 2022 par exemple. La loi confiance de 2017 a interdit ces emplois familiaux, c'est une avancée indéniable.

Frais de mandat : l'affaire de Rugy n'a entraîné aucune suite judiciaires ou administratives, elle a néanmoins provoqué la démission du ministre. Elle illustre la sensibilité croissante de l'opinion publique à l'utilisation des moyens publics, et l'exigence accrue d'exemplarité.

La déontologue a regretté un manque d'avancée dans son rapport d'activité, et préconise soit un code de déontologie soit une charte adossée au contrat de travail. Elle a fait état d'une dizaine de saisines

concernant des cas de collaborateurs souhaitant cumuler leurs activités auprès de députés avec des emplois susceptibles d'entraîner des situations de conflit d'intérêts.

Rémunérations professionnelles annexes : l'affaire Thierry Solère, toujours en cours d'investigation pour des soupçons de trafic d'influence, illustre les faiblesses qui subsistent sur l'encadrement des activités annexes issus d'activités de conseil.

La loi confiance était une occasion de plafonner ces revenus annexes, un amendement soutenu par TIF allant en ce sens a été déposé mais il a été rejeté. C'est une occasion manquée.

3. PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE, UN CONSENSUS SALUTAIRE IN EXTREMIS



- Une transposition tardive de la directive européenne sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union, qui aura fait l'objet d'âpres discussions et revirements lors des lectures parlementaires.
- Une protection des lanceurs d'alerte en net progrès finalement, du fait notamment de la suppression de l'obligation de signaler d'abord en interne, de la reconnaissance du rôle des « facilitateurs » ou encore du soutien financier qui peut être accordé.

La loi Sapin 2 a permis à la France dès 2016 de se positionner dans le peloton de tête des pays d'Europe disposant d'une protection pour les lanceurs d'alerte. Donnant une définition particulièrement large du lanceur d'alerte, cette loi permettait notamment d'envisager un statut protecteur non seulement pour une personne ayant connaissance de manquements à l'intérêt général dans le cadre de son activité professionnelle, mais aussi au-delà. En revanche, en contraignant le signalant à divulguer l'information d'abord à sa hiérarchie, elle l'exposait de fait à un risque accru de représailles. Une directive européenne adoptée en 2019, à transposer dans le droit français avant le 17 décembre 2021 offre l'occasion de revenir sur le texte initial en venant corriger ses imperfections et intégrer le retour d'expérience permis par les 5 années passées depuis le vote de la loi Sapin 2. De plus la directive européenne offrait des opportunités supplémentaires, comme l'invention du rôle de "facilitateur", destiné à aider le lanceur d'alerte, ou encore la possibilité de mobiliser des aides financière ou psychologique pour permettre au lanceur d'alerte d'« affronter » plus sereinement les risques auxquels il s'expose.

C'est finalement via une proposition de loi portée par le député MODEM Sylvain Waserman, que ce texte aura été transposé, in extremis, au gré des toutes dernières séances parlementaires du quinquennat. Nombre d'organisations représentatives de la société civile ont été consultées au cours de la rédaction de la proposition de loi par le parlementaire, mais aussi au cours du processus parlementaire, via la participation à de nombreuses auditions à l'Assemblée nationale comme au Sénat.

Si l'Assemblée nationale fin 2021 votait à l'unanimité un texte très encourageant, le nouveau texte issu quelques semaines plus tard de la Commission des lois du Sénat donnait à voir des reculs quant au texte de la directive, mais aussi des reculs par rapport au texte en vigueur (loi Sapin II).

Un plaidoyer des plus actifs et collégial, auquel nombre d'organisations de la société civile ont participé, aura finalement permis d'obtenir un véritable revirement, puisqu'un consensus a finalement été obtenu, permettant à la commission mixte paritaire du 1er février d'être conclusive.

Ainsi, parmi les principaux points de clivage, **le facilitateur personnes morales est désormais définitivement acquis, pourvu qu'il soit « de droit privé à but non lucratif », sans oublier le soutien financier possible grâce à la provision définitivement acquise au profit du lanceur d'alerte.** Néanmoins, le Défenseur des droits dont le rôle et les moyens auraient pu être renforcés reste à ce jour sans réelle capacité supplémentaire, sans oublier également qu'un grand nombre de décrets restent à prendre, venant préciser les modalités d'application du texte, et auxquels il sera donc essentiel de veiller.

4. UNE INSTITUTION JUDICIAIRE BOUSCULEE



- Une avancée bienvenue : l'atténuation du verrou de Bercy, exception française qui entravait significativement les poursuites pour fraude fiscale
- Des signaux inquiétants par la suite sur les moyens de la justice économique et financière, tant du point de vue budgétaire, qu'en termes de ressources humaines ou d'outils
- Le dispositif judiciaire français de lutte contre la corruption, un des plus aboutis au niveau mondial, doit être protégé et renforcé

Une avancée particulièrement importante est à mettre au crédit du quinquennat d'Emmanuel Macron en matière de justice économique et financière : **l'adoption de la loi du 23 octobre 2018 relative à la fraude fiscale et son impact sur le « verrou de Bercy »**. Combattu sans relâche par les acteurs de lutte contre les crimes et délits financiers, le « verrou de Bercy » impliquait que seule l'administration fiscale avait le pouvoir de déclencher ou non, des poursuites pénales contre des faits de fraudes fiscales. Cette spécificité française a donné lieu à des situations délicates, dont « l'affaire Cahuzac » en est un exemple édifiant **Ce dispositif allait à l'encontre des principes de transparence, d'égalité de traitement des citoyens et de bon fonctionnement de la justice**. Il était également inadapté face à la fraude fiscale internationale et à l'action en bande organisée, ainsi que dans les dossiers les plus complexes pour lesquels il était souvent difficile d'isoler la fraude fiscale d'autres délits financiers sur lesquels la Justice était saisie. Désormais, toute suspicion de fraude égale ou supérieure à 100 000 € est automatiquement transmise au Parquet par l'administration fiscale. C'est donc une réelle avancée pour la lutte contre les crimes et délits économiques et financiers, intervenue au début du quinquennat.

En revanche, force est de constater que **l'institution judiciaire, pourtant au cœur de la lutte contre les manquements à la probité, a été quelque peu bousculée à divers égards depuis lors**.

La quatrième évaluation de **la mise en œuvre par la France de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers** dans les transactions commerciales internationales réalisée par le groupe de travail de l'OCDE publiée le 16 décembre 2021 salue les progrès accomplis par la France depuis 2013.

Il s'agit de la première évaluation par le groupe de travail anticorruption de l'OCDE depuis **le vote de la loi Sapin II** qui a hissé la France au rang des pays dotés d'une législation ambitieuse en matière de lutte anti-corruption. Le rapport salue notamment la mise en place d'institutions qui ont acquis au plan international une réelle crédibilité – l'Agence Française Anticorruption (AFA), le Parquet National Financier (PNF) ou l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCCIFF). Il salue aussi l'efficacité d'outils répressifs tels que la Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) ou encore l'existence d'un statut protecteur des lanceurs d'alerte. **L'évaluation souligne ainsi les « progrès remarquables » réalisés par la France dans la mise en œuvre de la convention sur l'infraction de corruption d'agents publics étrangers**. Signe de cette nouvelle efficacité, les sanctions définitives de 23 personnes morales et 19 personnes physiques pour corruption d'agents publics étrangers prononcées entre la fin de l'année 2012 et 2021. **Ces avancées notables et plus que bienvenues étaient, en 2020, confortées par [une circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale](#)**. Elle rappelait le rôle de chacune des institutions concernées et visait à imposer une politique volontariste et ambitieuse en matière de lutte contre la corruption internationale.

L'évaluation souligne cependant le « **problème structurel de ressources** » des institutions de lutte contre la corruption. Un constat que partage Transparency France.

Si ce nouveau cadre institutionnel et la mise en place de moyens répressifs ont porté leurs fruits, le groupe de travail de l'OCDE souligne toutefois que ces jeunes institutions ne disposent **ni de l'indépendance ni des moyens nécessaires pour remplir leurs missions**.

Dès 2020, le rapport de Transparency France [Exporting corruption](#) qui évalue la mise en œuvre de la convention OCDE sur la lutte contre la corruption internationale d'agents publics étrangers par les 47 plus grands pays exportateurs mondiaux, alertait sur **le manque d'indépendance de l'AFA**, soumise au double contrôle du ministère de la justice et du ministère du budget. Le manque d'indépendance est encore plus préoccupant dans le domaine de la justice. Les violentes attaques portées de manière récurrente contre le PNF à propos d'affaires politico-financières qui représentent une très faible part de son activité, l'accusant d'être instrumentalisé à des fins politiques, ne peuvent qu'affaiblir cette institution pourtant indispensable à la lutte contre la corruption particulièrement complexe s'agissant de faits opaques à dimension internationale. La prohibition des instructions individuelles du ministre de la Justice aux magistrats du parquet introduite en 2013 ne suffira pas à répondre à ces accusations **sans la réforme tant attendue de l'indépendance du parquet**.

L'épineuse question des moyens, enfin. Les moyens humains et financiers octroyés à l'OCLCCIFF ne sont pas suffisants pour lui permettre de conduire les enquêtes complexes qui lui sont confiées. Un constat illustre cruellement : il n'est à l'initiative d'aucune affaire ou presque depuis sa création en 2013. Le PNF quant à lui, ne dispose que de 18 magistrats et de 7 assistants spécialisés, 13 greffiers et 3 adjoints techniques pour traiter les quelques 600 affaires dont il est chargé. Ce manque de moyens humains limite le nombre d'affaires de corruption d'agent public étranger faisant l'objet d'une enquête ainsi que la proportion d'affaires résolues, qui demeure « relativement faible » pour la 6e puissance économique mondiale qui comptabilise 3,3% des exportations mondiales en 2020. Le GRECO rappelle également la nécessité de renforcer les moyens du PNF et ce, encore tout récemment, [dans son rapport d'évaluation publié le 7 janvier 2022](#).

Le nombre de dossiers gérés par chaque procureur est près de 5 fois supérieur à ce que prévoyait l'étude d'impact annexée au projet de loi qui a créé le PNF (38 dossiers contre 8 maximum). Ce manque de moyens n'a toutefois pas empêché le PNF de jouer un rôle central en matière de lutte contre la délinquance financière, les affaires poursuivies ayant fait l'objet de condamnations rapportant près de 10 milliards d'euros depuis sa création. **Le stock d'affaires ne baisse pas non plus**, comme le renseigne [le second rapport d'évaluation](#) de la lutte contre la délinquance financière du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques du Parlement.

Enfin dans ces affaires particulièrement complexes, la coordination et l'entraide entre les parquets étrangers souffrent d'une cruelle défaillance.

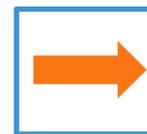
La [loi du 22 décembre 2021 de confiance dans l'institution judiciaire](#) soulève, à cet égard, de nombreuses questions. **Censée prendre à bras le corps la défiance des citoyens vis-à-vis de la Justice, ce texte, juxtaposant des ajustements techniques, a réussi à créer la défiance de toute une panoplie d'acteurs.** Examinée entre mai et novembre 2021, la loi limite désormais à 2 ans la durée des enquêtes préliminaires, avec une possible prolongation d'une année sur décision du Parquet. Une mesure qui ne prend pas en compte la complexité des dossiers de corruption d'agent public étranger et de fraude fiscale et risque d'impacter l'activité des juridictions spécialisées, dont le PNF et, par voie de conséquence, le combat de la France contre la criminalité économique et financière. Les violentes passes d'armes autour du renforcement du secret professionnel des avocats aux activités de conseil ont au moins permis de

remettre la lutte contre la corruption, la fraude fiscale et le blanchiment au cœur des débats²⁹. Le texte finalement voté et les débats qui ont eu lieu ont montré à quel point le combat contre la corruption peut faire l'objet de [dangereux déséquilibres](#).

Enfin, la proposition loi visant à renforcer la lutte contre la corruption du député Raphaël Gauvain, issue de l'évaluation parlementaire de la loi Sapin II effectuée à l'été 2021, comprend également des dispositions inquiétantes. C'est notamment le cas **des évolutions proposées s'agissant de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) qui, en répondant exclusivement aux demandes des entreprises, [menacent l'équilibre du dispositif créé par la loi Sapin 2](#)**.

²⁹ La loi de confiance dans l'institution judiciaire prévoit le renforcement du secret professionnel des avocats à leurs activités de conseil, qui ne vaudra pas en cas de procédure sur des cas de fraude fiscale, de corruption ou de blanchiment de ces délits et de financement du terrorisme. <https://www.vie-publique.fr/loi/279445-loi-confiance-dans-linstitution-judiciaire-reforme-dupond-moretti>

5. SECTEUR PRIVE : DES AVANCEES A CONFORTER



- Les nouveaux outils de prévention et de répression de la corruption issus de la loi Sapin 2 de 2016 ont donné un élan incontestable à la lutte contre la corruption dans le secteur privé durant ce quinquennat. Des marges de manœuvre subsistent néanmoins (culture de l'alerte, création d'indicateurs, engagement des instances dirigeantes...)

La loi Sapin 2 de 2016 a créé l'AFA et l'a doté d'une compétence de contrôle et de sanction pour la mise en œuvre de plan de prévention dans le secteur privé. L'agence a su s'imposer en peu de temps : 84 contrôles ont été menés sur des acteurs économiques depuis sa création. Des actions de prévention ont également été menées avec succès : publication de guides (fonction conformité dans l'entreprise, vérifications anti-corruption dans le cadre des fusions-acquisitions, les politiques cadeaux et invitations...) et mise rédaction d'un référentiel secteur privé à la suite d'une consultation.

Le diagnostic national mené par l'AFA en 2020 laisse apparaître des résultats plus encourageants que pour le secteur public : **70 % des entreprises interrogées affirment avoir déployé un dispositif de prévention et de détection de la corruption.** Cette diffusion est plus inégale dans les entreprises de plus petite taille qui ne sont pas assujetties aux obligations de mise en œuvre d'un plan de prévention de corruption : seule la moitié d'entre elles avaient mis en place des mesures anti-corruption selon le sondage de l'AFA.

Cette tendance est confirmée par les résultats des contrôles qui démontrent que **les manquements pour inexistance pure et simple d'une mesure prévue par la loi tendent à disparaître, mais que les mesures mises en œuvre sont rarement complètes.** En revanche, lorsque des manquements sont constatés lors d'un contrôle initial, l'AFA note qu'ils ont une nette propension à être corrigés par la suite. Parmi les mesures essentielles qui restent néanmoins encore trop peu déployées, on relève surtout **l'engagement de l'instance dirigeante qui reste trop souvent « imperceptible »** selon l'AFA et à laquelle Transparency France attache pourtant la plus grande importance. Un autre point de progrès important est la **question des lanceurs d'alerte.** Ce sujet reste toujours très sensible au sein des entreprises : 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. C'est un indicateur de la frilosité qui peut subsister dans les entreprises à s'engager véritablement dans une démarche active de tolérance zéro contre la corruption.

Enfin, la légitimité du pouvoir de sanction de l'AFA reste à prouver. Seules deux entreprises ont été convoquées devant la commission des sanctions de l'AFA, mais elles n'ont pas été condamnées et ont simplement reçues une injonction de mise en conformité.

Reste un point de préoccupation majeur durant ce quinquennat : l'association Sherpa et Mediapart ont révélé en 2021 que des soupçons de corruption découverts lors d'un contrôle de l'entreprise Thales auraient été volontairement écartés par l'AFA et le PNF, au nom de l'intérêt supérieur de la France. Si ces allégations restent à prouver, il faut rappeler que lutte contre la corruption doit être une priorité de la France pour que la politique de prévention des risques dans le secteur privé porte véritablement ses fruits.

La CJIP a constitué une avancée majeure dans la répression de la corruption dans le secteur privé, et Transparency France a soutenu cet outil dès sa création. Les premiers retours d'expérience démontrent qu'il s'agit d'un outil efficace, sous certaines conditions cependant. Douze CJIP ont ainsi été conclues par le parquet national financier depuis 2016, dont trois sur la corruption d'agent public étranger, et ont donné lieu à la mise en œuvre d'une coopération internationale. De plus, une peine de mise en conformité a été

exécutée par une entreprise à la suite d'une CJIP (Airbus), sous le contrôle de l'AFA. Cette coordination entre l'autorité de prévention (AFA) et l'autorité de répression (PNF) est à saluer.

La CJIP dans son format actuel est donc une réussite indéniable, et elle a contribué à inciter davantage les entreprises à se montrer vigilantes en créant un rapport de force favorable au parquet pour des faits de corruption ou fraude fiscale.

Des points d'attention subsistent néanmoins. La portée globale des CJIP est difficile à évaluer car les éléments de négociation sont couverts par le secret, de sorte que le contenu accessible des CJIP reste une synthèse peu lisible. **Surtout, la CJIP repose sur un équilibre qu'il convient de respecter : Transparency France s'opposera à toutes velléités de remise en cause trop favorable aux entreprises dans la négociation face au Parquet.** Des modifications législatives allant en ce sens ont été émises dans la proposition de loi du député Raphaël Gauvain.

6. MOBILITES PUBLIC / PRIVE : UN CADRE DYSFONCTIONNEL CORRIGE



- La loi Transformation de la fonction publique de 2019 a réformé un ancien cadre dysfonctionnel. C'est un progrès important de ce quinquennat.
- Les premiers éléments de mise en œuvre par la HATVP et les administrations sont positifs, il faudra néanmoins rester attentif aux nombreuses reconversions qui arriveront en fin de quinquennat.

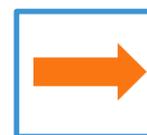
L'encadrement des mobilités public privé antérieur à 2019 était dysfonctionnel comme l'a confirmé le rapport parlementaire des députés Olivier Marleix et Fabien Matras de 2018. La Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) était engorgée par les demandes, ses avis apparaissaient parfois laxistes, et peu respectés car non publiés. Peu de sanctions pénales ont été prononcées : moins d'une quinzaine au cours des vingt dernières années.

La loi de Transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a fusionné la CDFP avec la HATVP, et a rationalisé les contrôles. Transparency France s'est montré vigilante pour que les décrets définissant les emplois à risque soient suffisamment larges, ils sont globalement satisfaisants. Les avis de la HATVP sont en partie publiés et ils sont moins laxistes, ils ont bloqué des pantouflages (Nicolas Bays, conseiller cabinet Véran...). Un contrôle des agents provenant du privé a été créé ce qui est une avancée importante également. Le GRECO a salué ces avancées.

La HATVP a dû faire des efforts de pédagogie auprès des déontologues et supérieurs hiérarchiques qui ont désormais un pouvoir de contrôle pour les emplois qui ne sont pas considérés comme « à risque ». Ils avaient tendance à trop saisir la HATVP et s'approprient progressivement la réforme. **La pédagogie auprès des agents les plus à risque est à saluer** (formation en 2021 dédiée à la déontologie pour les agents des services du Premier Ministre et les cadres supérieurs occupant des postes de direction de l'État, formation des collaborateurs de la mairie de Paris).

Rapport activité de la HATVP : **la HATVP a rendu 220 avis portant sur des contrôles préalables à la nomination en 2020** ; 57,9% étaient des avis simple, 41,6% des avis assortis de réserves et 0.5% des avis d'incompatibilité.

7. TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE : UN DROIT D'ACCES AUX DONNEES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ENCORE TROP DISPARATE



- L'obligation d'open data par défaut dans le secteur public créé en 2016 a été mise en œuvre progressivement au niveau local durant ce quinquennat. Par ailleurs l'Etat a ouvert de nouveaux jeux de données. La France est bien classée à l'international mais d'importantes marges de manœuvre demeurent.
- Le droit d'accès aux documents administratifs reste encore aujourd'hui très peu respecté et son cadre légal n'a pas connu d'évolutions significatives malgré les difficultés rencontrées. Ce droit a stagné durant le quinquennat en l'absence de réforme, voire a reculé avec l'adoption de la loi relative au secret des affaires.

L'open data est un outil essentiel dans la lutte contre la corruption : en donnant accès à des jeux de données elle permet de garantir la redevabilité de l'action publique et l'identification d'éventuelles zones de risque de corruption qui méritent d'être investiguées.

La France apparaît comme bien classée au niveau international en matière d'open data : elle a ainsi été classée à la première place des pays européens en 2021 par la Commission européenne. Elle perd néanmoins peu à peu de son avance comme l'a souligné [le rapport parlementaire Bothorel](#) de décembre 2020.

Des avancées importantes ont néanmoins été obtenues durant ce quinquennat, notamment sous l'impulsion des engagements pris par la France auprès de l'Open Government Partnership : ouverture du registre des bénéficiaires effectifs en 2021, agrégation des données essentielles de la commande publiques depuis 2018, publication des données du répertoire des représentants d'intérêts par la HATVP, ouverture des données sur les transactions immobilières, lancement³⁰ du chantier de l'open data des décisions de justice. Certaines propositions du rapport Bothorel ont également été reprises par le Premier ministre lui-même avec la publication d'une circulaire le 27 avril 2021 pour renforcer la publication des données et l'algorithme, ce qui témoigne d'une réelle volonté politique en la matière durant ce quinquennat.

Des lacunes subsistent pourtant, notamment au niveau local particulièrement exposé aux risques de corruption et donc particulièrement en besoin d'une meilleure ouverture des données. La loi pour une république numérique adoptée en 2016 sous le quinquennat Hollande a pourtant instauré l'obligation par défaut d'open data pour les collectivités et organismes publics. Sa mise en œuvre reste incomplète, selon le dernier baromètre de l'association Open data France : seules 14% des collectivités ont procédé aujourd'hui à l'ouverture de leurs données en application de la loi.

Dans le domaine de la recherche médicale également, des progrès restent à effectuer. [Un rapport de Transparimed](#), soutenu par Transparency France, a pointé du doigt les retards préoccupants des organismes publics de recherche français en matière de publication des données des essais cliniques. Leur publication est pourtant une obligation européenne, et elle est essentielle pour accélérer le partage des expériences thérapeutiques et améliorer le bien-être des patients. Des progrès ont été effectués depuis la publication de ce rapport, notamment de la part de l'AP-HP, et ils doivent être poursuivis.

³⁰ Arrêté du 28 avril 2021.

Enfin, ce quinquennat aura été marqué par la fin du plan d'investissements d'avenir (PIA) lancé en 2008 à la suite de la crise financière, et le début d'un nouveau plan de relance avec France 2030 lancé à la suite de la crise sanitaire. Pour ces deux cas, l'accès aux données s'est révélé lacunaire alors qu'elle est essentielle pour éviter les détournements. Un rapport d'évaluation de 2021 de la Cour des comptes sur le PIA a pointé ses lacunes en matière de transparence. Les premières publications de données pour la composante nationale du plan France 2030 se sont montrées de meilleure qualité, mais toujours imparfaites car ne mentionnant pas systématiquement l'identité du bénéficiaire final, et le montant précis attribué. Il convient ici de rappeler qu'une transparence imparfaite peut s'apparenter davantage à un exercice de communication publique qu'à une réelle politique d'open data. La France a pris en 2021 des engagements forts auprès de la Commission européenne et de l'Open Government Partnership sur la transparence du plan de relance européen, et nous espérons qu'ils seront respectés.

Le droit d'accès aux documents administratifs est essentiel pour garantir la redevabilité de l'action publique, et il a permis de mettre à jour diverses affaires de corruption. Il repose sur un cadre juridique ancien, l'article 14 de la Constitution et surtout la loi d'accès aux documents administratifs de 1978.

Dans la pratique, il reste néanmoins insuffisamment respecté par les administrations et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) est engorgée par les saisines, même si la baisse des recours dû à la crise sanitaire lui a permis opportunément d'écouler une partie de son stock de demandes. Les recours au tribunal administratif restent trop souvent nécessaires même en cas d'avis favorable de la CADA, et ses délais restent longs. Les administrations ont malheureusement encore trop tendance à se montrer réticentes face aux demandes d'accès (le taux de refus est évalué à 70% par le site Madada.fr), et les agents référents pour le traitement des demandes (PRADA) sont trop souvent absentes des organigrammes (11 ministères sur 16 disposent d'un PRADA). Ce constat est partagé par les principaux utilisateurs de ce droit d'accès, les journalistes spécialisés dans le traitement des données, mais leurs propositions de réformes³¹ n'ont pas été entendues durant le quinquennat.

Cette absence de réforme structurelle s'est accompagnée d'une menace importante : la loi sur le secret des affaires adoptée en 2018. Transparency France s'est opposée à cette loi, dont une interprétation trop large peut menacer le droit d'accès aux documents administratifs, et a déposé une contribution extérieure au Conseil constitutionnel avec d'autres organisations de la société civile pour s'y opposer. Ce recours n'a pas abouti et l'adoption de cette loi constitue un recul important de ce quinquennat. La crainte suscitée par cette loi s'est matérialisée ultérieurement dans l'affaire dite des « Implant files ». Transparency France s'est portée partie civile dans le recours administratif qui a suivi, afin d'obtenir la publication des données d'autorisation de mise sur le marché de prothèses médicales dont la publication avait été refusé au nom du secret des affaires.

La crise sanitaire a par la suite illustré de nouveau les dysfonctionnements en matière de droit d'accès aux documents administratifs. Les commandes de masques passées par les régions, ou les commandes de vaccins passées au niveau européen³², n'ont pas ou peu fait l'objet d'une réelle publication.

³¹ « [Transparence : l'administration hors la loi](#) », Médiacités, octobre 2020

³² « [Une nouvelle étude révèle que moins de la moitié des essais cliniques et seulement 7% des contrats font l'objet d'une publication](#) », Transparency France, Mai 2021

8. RESTITUTION DES AVOIRS ISSUS DES « BIENS MAL ACQUIS » : UNE PREMIERE ETAPE ENFIN ENGAGEE



- ➔ Après 14 années de plaidoyer de la société civile, dont Transparency France, les premiers jalons d'un mécanisme de restitution des biens mal acquis ont été posés dans le cadre de la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales en 2021. Un programme budgétaire a été créé en Projet de Loi de Finance pour 2022 pour mettre en œuvre l'engagement de la France en faveur de la restitution des biens mal acquis.
- ➔ Ce dispositif doit permettre que les avoirs confisqués dans les affaires de type « Biens Mal Acquis » soient restitués au bénéfice des populations dans les pays d'origine, dans le respect des principes de transparence, de redevabilité et d'inclusion de la société civile.

Promulguée dans le courant de l'été 2021, la loi de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales³³ a posé les premiers jalons d'un dispositif de restitution des biens mal acquis, **hissant ainsi la France au rang des rares pays dotés d'un cadre juridique encadrant la restitution des biens mal acquis**. Sous l'impulsion des organisations de la société civile, dont Transparency France, le législateur a fait le choix de transposer dans le droit français certains des principes directeurs en matière de restitution portés au niveau international³⁴. La loi française s'inspire de ces différents travaux en précisant que les avoirs confisqués seront restitués « dans les pays concernés au plus près des populations » en vue de financer « **des actions de coopération et de développement dans le respect des principes de transparence et de redevabilité, et en veillant à l'association des organisations de la société civile** ».

Avancées indéniables, en ligne avec les recommandations de Transparency France, ces dispositions ne constituent néanmoins qu'une première étape dans la construction du dispositif de restitution des avoirs illicites. Le ministère des Affaires étrangères s'octroyant la possibilité de définir les modalités de restitution « au cas par cas », **il sera crucial d'instaurer des garanties permettant d'assurer l'effectivité, la transparence, l'intégrité et la redevabilité du processus 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.

³³ [Loi n° 2021-1031 du 4 août 2021](#) de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

³⁴ [GFAR Principles for Disposition and Transfer of Confiscated Stolen Assets in Corruption Cases](#)

9. LUTTE CONTRE LE BLANCHIMENT : LA FRANCE BONNE ELEVE EN MATIERE DE TRANSPARENCE



- La France a marqué un pas significatif dans la lutte contre le blanchiment d'argent en 2017, en créant d'abord un registre centralisé sur les bénéficiaires effectifs des sociétés, transposant une directive européenne adoptée au lendemain du scandale des Panama Papers
- Ce registre a été ouvert au public en 2021, confiant un rôle clé à la société civile dans la prévention du blanchiment de capitaux en lui permettant d'exercer un contrôle accru sur les informations contenues dans les registres sur les bénéficiaires effectifs

Sans la société civile, notamment les journalistes d'investigation et les organisations de la société civile, les plus grands scandales de blanchiment d'argent de ces dix dernières années, tels que celui des « *Panama Papers* » ou plus récemment des « *Pandora Papers* », n'auraient sans doute jamais été révélés.

Pour exercer ce contrôle, **journalistes et organisations de la société civile doivent également pouvoir avoir accès en format ouvert aux bases de données adéquates, tels que les registres des bénéficiaires effectifs des sociétés**. Ouvrir au public les registres contenant les informations sur les bénéficiaires effectifs doit également permettre à la société civile d'identifier d'éventuelles défaillances. C'est d'ailleurs le rôle qu'a souhaité lui confier la 5^{ème} directive anti-blanchiment³⁵.

La France a créé son registre sur les bénéficiaires effectifs en 2017³⁶ et l'a ouvert gratuitement au public en 2021³⁷. Véritable avancée plaçant la France parmi les meilleurs élèves en la matière au sein de l'Union européenne, ce registre doit à présent être complété et l'obligation de déclaration étendue aux entités étrangères faisant des affaires ou possédant des biens en France (trusts ou sociétés).

³⁵ Le texte européen fait de la transparence un « puissant moyen de dissuasion ». Il confie à la société civile un rôle clé dans la prévention du blanchiment de capitaux en lui permettant d'exercer un « contrôle accru » sur les informations contenues dans les registres sur les bénéficiaires effectifs, Directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, Préambule, paragraphes 4 et 30

³⁶ L'ordonnance n° 2016-1635 du 1er décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme et le décret n° 2017-1094 du 12 juin 2017 relatif au registre des bénéficiaires effectifs définis à l'article L. 561-2-2 du code monétaire et financier ont transposé l'article 30 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

³⁷ Article L. 561-46 du Code monétaire et financier modifié par l'article 8 de l'[ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020](#) renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

10. TRANSPARENCE FISCALE DES MULTINATIONALES : UNE DIRECTIVE EUROPEENNE EN « TROMPE L'ŒIL »



- Au printemps 2021, les institutions de l'Union européenne, cédant à la position de certains Etats Membres dont la France, ont manqué l'opportunité de voter une avancée majeure contre l'évasion fiscale des multinationales en adoptant une directive « reporting pays-par-pays public » incomplète et inefficace.
- Faute de couverture géographique complète qui empêchera d'analyser les données et de suivre les montages d'évasion fiscale, cette directive ne permettra pas de lutter contre l'évasion fiscale des multinationales.

En 2021, les Etats Membres de l'Union européenne ont manqué l'opportunité de voter une avancée majeure contre l'évasion fiscale des multinationales en adoptant une directive reporting pays-par-pays public en « trompe l'œil ».

Le « reporting par pays par public » est une **mesure de transparence simple et centrale dans la lutte contre l'évasion fiscale qui prévoit l'obligation pour les grandes entreprises multinationales de publier des informations sur leur activité économique réelle et les impôts payés, dans chacun des pays où elles opèrent**. Cette mesure devait permettre d'analyser si les entreprises paient leur juste part d'impôts en fonction de leurs activités réelles, ou si elles procèdent à des montages d'évasion fiscale, par des transferts artificiels de bénéfices entre filiales.

Malheureusement, l'accord négocié entre les institutions européennes dénature complètement cette mesure qui n'a de « reporting pays-par-pays public » que le nom. En effet, **la lutte contre l'évasion fiscale a été sacrifiée sur l'autel de la compétitivité des entreprises, les Etats Membres, dont la France, ayant suivi les arguments, pourtant non étayés, de certains lobbys d'entreprises**.

Aux termes de la nouvelle directive, les entreprises devront seulement rendre compte de leurs activités dans les Etats Membres de l'Union Européenne et dans les pays figurant sur la liste européenne des paradis fiscaux, liste dont demeurent absents les principaux paradis fiscaux. Alors qu'une seule filiale permet de faire de l'évasion fiscale, il est indispensable que les reportings couvrent tous les pays du monde avec des données pour chaque pays, afin de pouvoir analyser les transferts artificiels de bénéfices entre filiales. Ce recul rend la mesure inopérante et incomplète.