

2022

RAPPORT MORAL

ENSEMBLE CONTRE
LA CORRUPTION



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
FRANCE

SOM- MAIRE

AVANT-PROPOS	P. 4
UNE ANNÉE EN CHIFFRES-CLÉS	P. 7
01. LA VIE AU SEIN DU MOUVEMENT TRANSPARENCY INTERNATIONAL	P. 8
02. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION RÉGRESSE DANS UN MONDE DE PLUS EN PLUS VIOLENT	P. 10
03. LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE À L'ÉPREUVE	P. 15
04. LES BIENS MAL ACQUIS, TOUJOURS AU CŒUR DE NOTRE ACTIVITÉ	P. 18
05. 2022, ANNÉE DE PLAIDOYER ÉLECTORAL	P. 21
06. UNE JUSTICE ENCORE CONVALESCENTE ET UN ÉTAT DE DROIT FRAGILISÉ	P. 24
07. DES "AFFAIRES" QUI SOULIGNENT LE MANQUE DE TRANSPARENCE DES RELATIONS PUBLIC / PRIVÉ	P. 26
08. INFORMER, SENSIBILISER ET ACCOMPAGNER L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ	P. 32
ANNEXE FINANCIÈRE	P. 38



AVANT- PROPOS

Le rapport annuel est un moment privilégié pour revenir sur les faits marquants de l'année écoulée.

L'année 2022 s'est ouverte dans la joie de se retrouver en physique et dans une relative impréparation face à la montée des périls. Nous savions que l'année 2022 était un rendez-vous politique important, avec la séquence de l'élection présidentielle et des élections législatives. Nous n'avions pas anticipé l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ni l'irruption de la guerre à haute intensité en Europe, ni le retour de la guerre froide dans le reste du monde. Dans ce contexte géopolitique profondément modifié, le mouvement Transparency International,

enfant de la chute du mur de Berlin et de l'effondrement de l'Union soviétique, est confronté à la montée de l'autoritarisme et du populisme sur tous les continents au point que dans plusieurs pays, sa liberté d'action est entravée et qu'en Russie le mouvement a été déclaré, le 6 mars 2023, organisation indésirable par le procureur général de la fédération de Russie au motif qu'il menacerait l'ordre constitutionnel russe.

Le mouvement Transparency a su réagir néanmoins en soutien nos homologues, dans les sections impactées cette année en Ukraine, comme en Russie, comme hier en Afghanistan. Nous avons incité le gouvernement dès le 2 mars à transformer

ses annonces de sanctions contre les oligarques russes en actions concrètes et efficaces contre le blanchiment d'argent sale sur son territoire. Nous avons surtout réussi, à la suite d'un travail considérable de l'équipe qui a su mobiliser toutes les sources ouvertes accessibles, à déposer le 24 mai auprès du Parquet national financier une plainte contre X pour blanchiment, non justification de ressources, recel et complicité, dénonçant ainsi le système de capture de l'Etat russe et de la richesse nationale par des hommes d'affaires et hauts fonctionnaires proches de Vladimir Poutine. Un système qui étend ses ramifications jusqu'en France, dans le secteur de l'immobilier notamment, du fait d'un manque de vigilance des intermédiaires.

Nous avons continué à déployer notre action selon quatre grands axes : le plaidoyer, l'accompagnement des entreprises et des collectivités engagées, le contentieux stratégique, la protection des victimes de la corruption.

En matière de plaidoyer tout d'abord, le bilan du quinquennat Macron 2017-2022, nos 11 propositions aux candidats à l'élection présidentielle et leurs réponses, il est vrai, bien décevantes, ainsi qu'une action conjointe avec Anticor en vue d'obtenir des candidats des engagements spécifiques de transparence de leurs comptes de campagne, ont formé un ensemble cohérent soulignant la nécessité d'une véritable stratégie de lutte contre la corruption.

Nous avons pris le temps d'élaborer sur de nombreux sujets des positions très construites que nous avons portées auprès des pouvoirs publics et dans les médias, dans un souci de complète transparence. Je pense notamment aux commentaires apportés au rapport

d'évaluation du Groupe d'Etats contre la Corruption (GRECO) qui est l'organe anti-corruption du Conseil de l'Europe, à notre contribution à la consultation publique sur le projet de décret « Climat et résilience », à notre audition par le comité de déontologie du Sénat pour améliorer l'encadrement du lobbying, à notre position sur la fraude et l'évasion fiscales dans le cadre des travaux de la mission d'évaluation présidée par le président de la commission des finances du Sénat, à notre contribution défendue devant le comité indépendant des états généraux de la justice, à notre contribution sur la réforme de la police judiciaire ou encore à notre position sur la convention judiciaire d'intérêt public publiée en février 2023 à la suite des nouvelles lignes directrices du Parquet national financier.

Je pense aussi aux nombreux amendements et exposés des motifs que nous avons portés sur différents textes tels que la proposition de loi présentée par Raphaël Gauvain à la suite de la mission d'évaluation de la loi Sapin 2, la proposition de loi Waserman visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, le projet de loi Confiance dans l'institution judiciaire, la proposition de loi sénatoriale sur les cabinets-conseils ou le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur. Nous avons dénoncé le caractère attentatoire aux libertés publiques de la loi visant à conforter le respect des principes de la République, comme le scandale de corruption au Parlement européen, le "Qatargate". Deux mois après un colloque très réussi à la Bourse du travail sur les cinq ans du registre des bénéficiaires effectifs, la décision de la Cour de Justice de l'Union européenne du 29 novembre 2022 nous a rappelé que ce combat était loin d'être gagné.

Nous avons publié en juin un guide pratique pour une restitution responsable des biens mal acquis, et en juillet un rapport sur le Parlement exemplaire qui faisait le bilan des réformes adoptées au cours du premier quinquennat et formulait un ensemble de recommandations destinées à parachever la révolution déontologique du Parlement. Nous avons enfin relayé les publications du Mouvement Transparency International, comme l'Indice de Perception de la Corruption publié fin janvier, le rapport *Up to the Task* publié en mai qui révélait les insuffisances des dispositifs anti-blanchiment dans huit pays de l'OCDE qui mettent en œuvre les sanctions contre les proches de Poutine, ou encore le rapport *Export Corruption* paru en octobre 2022.

En matière d'accompagnement nous avons cherché à élever le niveau d'échanges de bonnes pratiques au sein de nos deux forums, celui des entreprises engagées et celui des collectivités engagées. La preuve de l'attractivité de nos forums s'illustre au sein du forum des entreprises engagées par l'entrée d'un nouveau membre, Artelia, et le retour de deux anciens membres, la Société générale et le Crédit mutuel et au sein du Forum des collectivités engagées, par l'arrivée de trois nouveaux membres, la ville de Lille, le conseil départemental du Morbihan et la ville de Bobigny...

En matière de contentieux stratégique, nous nous sommes efforcés de relancer les contentieux issus du Printemps arabe, sur l'Égypte et la Tunisie, nous avons suivi de près les différents développements de la procédure concernant la famille Bongo et multiplié les démarches pour obtenir l'exécution de la décision de la Cour de cassation qui a rendu exécutoire à titre définitif la saisie des biens mal acquis du clan Obiang.

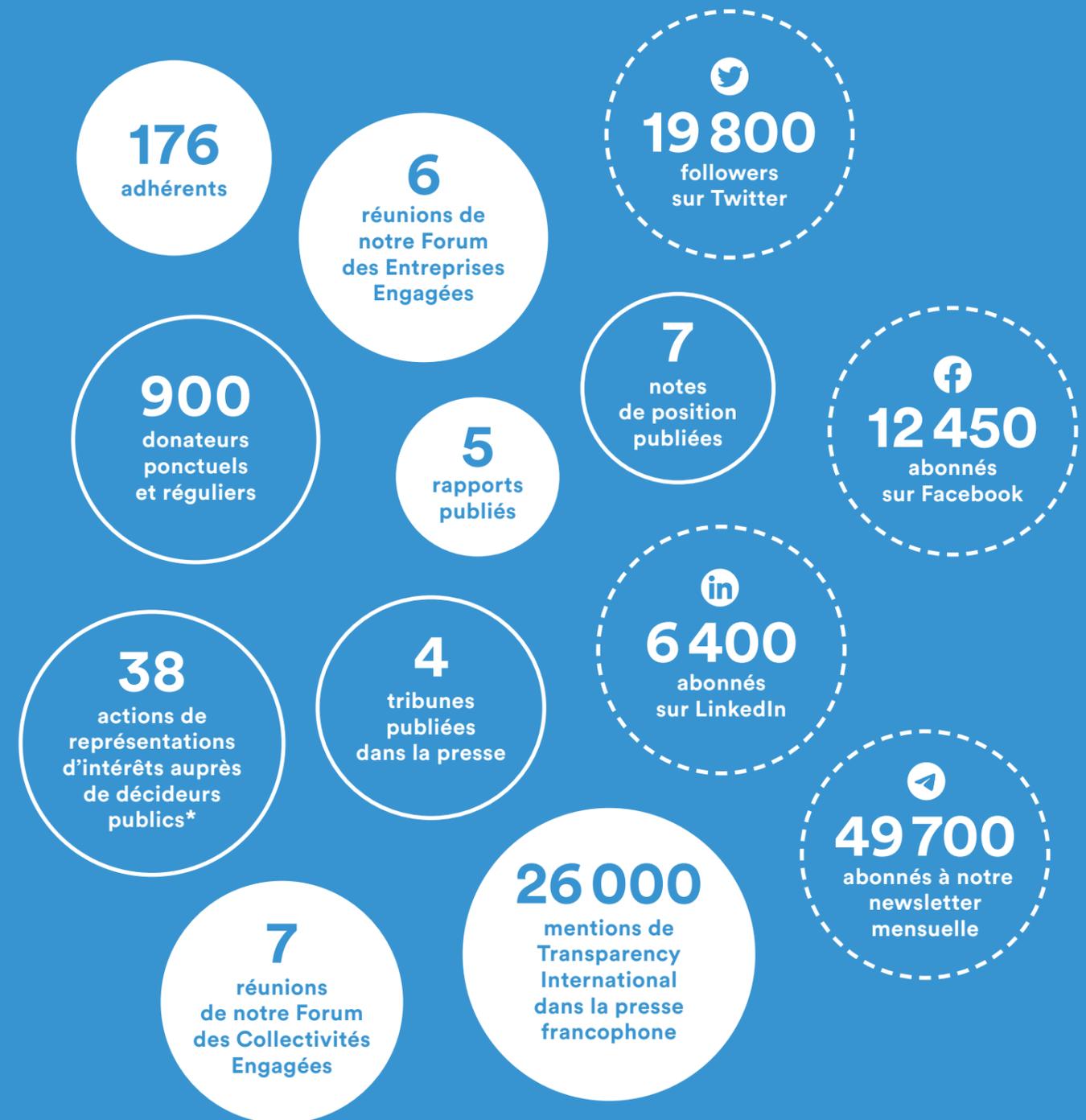
En matière de protection des victimes de la corruption enfin, nous avons insisté pour que les lignes directrices du PNF sur la convention judiciaire d'intérêt public mettent mieux en évidence l'importance de l'identification des victimes d'atteinte à la probité et de leur indemnisation effective, en y accordant une attention particulière dès l'ouverture des négociations avec l'entreprise. En revanche, notre action dans le cadre du CAJAC marque le pas.

Toutes ces actions ont pu être conduites par une équipe permanente talentueuse, animée avec efficacité par notre déléguée générale, mais réduite à six membres neuf mois de l'année. Leur réussite doit aussi beaucoup à la grande disponibilité des membres du bureau et du conseil d'administration et à l'investissement sans faille de nos bénévoles investis dans de nombreuses formations en entreprise et dans l'enseignement supérieur.

L'année 2023 a commencé sur les chapeaux de roue. Nous avons beaucoup de projets qui ne seront rendus possibles que si nous maintenons au moins au même niveau nos ressources dans un cadre qui garantisse notre indépendance. Qu'il me soit donc permis, pour conclure, de remercier nos cotisants, personnes morales et collectivités publiques, et nos adhérents et donateurs de nous renouveler leur confiance et de nous aider dans notre combat pour la transparence, l'intégrité et la probité.

Patrick Lefas,
Président de Transparency International France

UNE ANNÉE EN CHIFFRES-CLÉS



* donnée accessible dans notre déclaration 2022 auprès de la HATVP



01

LA VIE AU SEIN
DU MOUVEMENT
TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

Renouvellement de l'accréditation de notre section

Au cours de cette année 2022, comme tous les trois ans, notre section a sollicité le renouvellement de son accréditation auprès du secrétariat du mouvement Transparency International. Ce processus rigoureux conduit depuis Berlin vise à vérifier l'indépendance de chacune des sections du mouvement, ainsi que la bonne adéquation de ses missions avec l'objet du mouvement : la lutte contre la corruption.

A cette occasion sont en effet passés en revue, le mode de gouvernance de l'association, l'origine et la diversité de ses ressources, son mode de fonctionnement, ses différents processus et dispositifs internes. A l'issue d'un processus rigoureux, la section française a donc vu, pour trois ans, son accréditation renouvelée.

La vie de notre section

Au cours de l'année, deux nouveaux salariés ont rejoint l'équipe de Transparency France. Tout d'abord David Dupré comme responsable de plaidoyer, mais aussi Clémentine Delahaye en tant que chargée de fundraising.

Le rythme de nos réunions d'instance s'est par ailleurs maintenu. Le Conseil d'administration s'est réuni à quinze reprises et le bureau neuf. Avec une participation en Conseil de la part des administrateurs de 75,56 % et de 84,13 % pour les réunions du bureau.

Sans compter, par ailleurs, une mobilisation bénévole qui va croissant puisque ce sont cette année près de 1200 heures bénévoles qui ont été comptabilisées, pour la très grande majorité il s'agit d'heures de formations passées à intervenir auprès de futurs professionnels dans des universités ou grandes écoles.

Témoignage

Toute l'année, Transparency France accueille des étudiants en droit et des élèves avocats en stage pour renforcer ses équipes et mener ses actions de contentieux et de plaidoyer. **Margot Faure** était en 2022 l'une de nos élèves avocates stagiaires :



Parlez-nous du parcours qui vous a menée jusqu'à Transparency France.

Ayant effectué une double-licence droit et économie j'ai toujours été intéressée par les liens entre ces domaines. J'ai connu Transparency France au cours d'un enseignement pendant mon master de criminologie. Etant sensible aux enjeux de la lutte contre la corruption, j'ai tout de suite été très intéressée par le travail de cette association.

Parmi les missions qui vous ont été confiées durant votre stage au sein de programme FFI, quelles ont été celles qui vous ont le plus marquées ?

La mission qui m'a le plus marquée est indéniablement la rédaction de la plainte contre X pour blanchiment, non justification de ressources, recel et complicité visant les conditions d'acquisition d'un patrimoine important en France par des oligarques russes et proches de Vladimir Poutine. Un long travail de recherche a précédé le dépôt de cette plainte. J'ai ainsi pu apprendre à mener un travail d'investigation en source ouverte. Ce travail fut très enrichissant car il m'a permis d'en apprendre davantage sur le système de corruption présent en Russie grâce à des sources aussi diverses que des articles de presse, des rapports parlementaires, des rapports d'ONG...

Forte de cette expérience, quel regard portez-vous sur le combat pour la transparence financière ?

Le combat pour la transparence financière m'a toujours semblé essentiel et mon expérience chez Transparency France n'a fait que renforcer ma motivation à poursuivre ce combat.

02

LA LUTTE CONTRE LA
CORRUPTION RÉGRESSE
DANS UN MONDE
DE PLUS EN PLUS
VIOLENT**Indice de perception de la corruption (IPC) 2022 : la lutte contre la corruption stagne alors que le phénomène génère toujours plus de violences et de désordres dans le monde**

Chaque année depuis 1995, Transparency International publie son Indice de Perception de la Corruption (IPC), le classement de 180 pays et territoires du monde entier en fonction de leur niveau de perception de la corruption dans le secteur public. Depuis, l'IPC est devenu le principal indicateur mondial de la corruption.

L'édition 2022, publiée le 31 janvier 2023 a mis en évidence que la lutte contre la corruption dans le monde peinait à progresser alors que le phénomène engendre toujours plus de conflits.

FAITS MARQUANTS AU NIVEAU MONDIAL

95 % des pays ont vu leur note baisser ou stagner depuis 2017.

La moyenne mondiale de l'IPC reste inchangée à 43 pour la onzième année consécutive, et plus des deux tiers des pays font face à une corruption endémique avec un score inférieur à 50.

Le Danemark arrive en tête de l'indice cette année avec un score de 90, suivi de près par la Finlande et la Nouvelle-Zélande toutes deux à 87 tandis que le Soudan du Sud (13), la Syrie (13) et la Somalie (12), tous trois plongés dans un conflit prolongé, occupent les trois dernières places du classement.

26 pays – parmi lesquels le Qatar (58), le Guatemala (24) et le Royaume-Uni (73) – accusent des scores historiquement bas alors que seuls huit pays ont amélioré leur note au cours des cinq dernières années.

CORRUPTION ET DÉSORDRES

La corruption et les conflits sont profondément liés. Les gouvernements entravés par la corruption n'ont pas la capacité de protéger la population, tandis que le mécontentement des citoyens est plus susceptible de se transformer en violence. Ce cercle vicieux touche tous les pays du Sud-Soudan (13) au Brésil (38). Il peut prendre des formes particulièrement violentes comme en Russie (28) où les hommes d'affaires proches du régime ont amassé de grandes fortunes en promettant fidélité au président Vladimir Poutine en échange de pans entiers de l'industrie au lendemain de l'effondrement de l'URSS, de marchés publics lucratifs et de la protection de leurs intérêts économiques. L'absence de contrôle

du pouvoir exercé par Poutine lui a permis de poursuivre ses ambitions géopolitiques en toute impunité. Cette attaque a déstabilisé le continent européen, menaçant la démocratie et faisant des dizaines de milliers de morts.

Avant l'invasion, l'Ukraine obtenait un score faible (33 sur 100) mais s'améliorait régulièrement (+ 7 points en 10 ans) grâce à d'importantes réformes. Cette dynamique s'est même poursuivie après le début des combats avec l'adoption d'une nouvelle stratégie nationale anticorruption en juin 2022. Cependant, les guerres perturbent les processus normaux et exacerbent les risques, permettant aux acteurs corrompus d'empocher des fonds destinés au redressement. Plusieurs affaires de profits de guerre réalisés par les ministères de la défense ou du développement des communautés et des territoires ont ainsi marqué le début de l'année 2023. Si ces scandales soulignent la nécessité de réformes pour prévenir de telles violations à l'avenir, il est appréciable que les membres du gouvernement, gouverneurs et hauts dirigeants impliqués dans cette affaire de détournements de fonds aient été limogés rapidement.

**95 % des pays
ont vu leur
note baisser
ou stagner
depuis 2017**

IPC 2022 : la France ne peut pas se contenter d'une 21ème place

Avec un score de 72 sur 100 et sa 21ème place au classement, la France confirme sa place dans le groupe de tête du classement à l'IPC. Pas suffisant pour s'en réjouir. En effet avec un point et une place au classement gagnés depuis l'an dernier et seulement deux points et deux places gagnés depuis 2017, la France s'inscrit dans la dynamique globale de faible et lente progression dans la lutte contre la corruption. Si cette progression est insuffisante pour contrer ce phénomène, elle peut s'illustrer par quelques signaux encourageants observés durant l'année 2022.

DES SIGNAUX ENCOURAGEANTS

L'ouverture de deux enquêtes préliminaires par le Parquet National Financier sur l'intervention des cabinets de conseil dans les élections présidentielles de 2017 et 2022, les mises en examen pour prise illégale d'intérêt d'Alexis Kohler, secrétaire général de l'Elysée, et d'Eric Dupont-Moretti, Garde des Sceaux, ou encore les condamnations du secrétaire d'Etat Alain Griset pour omission de déclaration délibérée d'une partie de son patrimoine témoignent de la capacité de la France à détecter et sanctionner les pratiques frauduleuses de ses dirigeants. Ces quelques avancées sont toutefois insuffisantes au regard des signaux inquiétants révélant le manque d'intérêt de l'exécutif pour la transparence et l'exemplarité. La question de la corruption et de la probité a été singulièrement absente de la campagne présidentielle 2022.

UNE JUSTICE EN MANQUE D'INDÉPENDANCE ET DE MOYENS

Pas de lutte contre la corruption sans une justice financière et des services enquêteurs spécialisés indépendants et dotés de suffisamment de moyens. Or, la crise structurelle qui touche la justice française n'épargne pas la justice financière. Avec seulement 18 procureurs pour gérer 700 dossiers, le Parquet National Financier (PNF) demeure sous doté et le recrutement de deux procureurs et deux juristes assistants supplémentaires annoncé dans le dernier rapport annuel du PNF ne devrait malheureusement pas lui permettre de remplir efficacement sa mission. L'inquiétude grandit, renforcée par le projet de réforme de la Police nationale présenté par l'exécutif en 2022 qui pourrait entraîner des conséquences désastreuses sur le fonctionnement et l'indépendance de la Police judiciaire. Ajoutée à cela, une réforme de l'indépendance de la justice, promise en 2017 et qui a échoué au cours du premier quinquennat, il apparaît que la justice politico financière est la grande oubliée de cette année 2022. La lutte contre la corruption n'apparaît que comme une préoccupation très secondaire de l'exécutif.

RECU DE L'EXEMPLARITÉ DE L'EXÉCUTIF

Dès janvier 2022, un rapport du Groupement des Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) pointait que la culture de l'intégrité peinait à atteindre les plus hautes sphères du pouvoir exécutif. L'année écoulée en a fourni de nombreuses illustrations. La justice fait tant bien que mal son travail, mais l'exécutif ne semble pas prendre la mesure de l'enjeu de l'exemplarité et par son indifférence, crée un climat qui ne favorise pas la culture de l'intégrité.

Dix ans après l'affaire Cahuzac qui a provoqué une réaction salutaire des pouvoirs publics, et contrairement à d'autres institutions, l'exécutif tarde à prendre le tournant déontologique, comme le montre la persistance de déclarations d'intérêts et de patrimoine incomplètes de membres de gouvernement, malgré les alertes de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP). Autant d'illustrations de la nécessité de créer un poste de déontologue de l'Exécutif pour sensibiliser, et conseiller les membres de l'exécutif et uniformiser leurs pratiques préventives.

« MCKINSEY », « UBER FILES », « QATAR GATE », DES AFFAIRES RÉVÉLATRICES DU MANQUE DE TRANSPARENCE DE LA RELATION PUBLIC / PRIVÉ

Révélee en mars 2022, « l'affaire McKinsey » a souligné la nécessité de renforcer encore la transparence des passations de marchés de prestations intellectuelles, et de veiller à toujours mieux encadrer l'influence des intérêts privés sur la conduite des politiques publiques. Suite à l'excellent travail de la commission d'enquête sénatoriale, une proposition de loi transpartisane a été adoptée au Sénat pour répondre à ces impératifs. Ce texte est toujours en attente d'un examen à l'Assemblée nationale sans qu'on sache si le gouvernement soutient vraiment cette initiative.

Régulièrement citée en exemple à l'international, la législation française en matière d'encadrement du lobbying créée par la Loi Sapin 2 et portée par la HATVP n'est pas pour autant parfaite, principalement en raison d'un décret d'application qui l'a vidé de sa substance. Malgré un solide consensus sur sa nécessaire révision, celle-ci n'a pas été engagée durant l'année 2022.

UNE FRANCE TOUJOURS VULNÉRABLE À LA CORRUPTION, À L'INFLUENCE INDUE D'INTÉRÊTS PRIVÉS ET À LA DÉFIANCE CITOYENNE QU'ELLES GÉNÈRENT

Malgré sa figure de « bonne élève » au 21ème rang de l'Indice de Perception de la Corruption, la France reste exposée à la corruption sur son territoire. Les mécanismes de la confiance publique sont complexes, mais l'insuffisance des moyens de prévention, de détection et de sanction de la corruption génère des désordres qui mettent à mal notre démocratie et leurs dirigeants. La défiance est bel et bien ancrée : selon la dixième édition de l'étude « Fractures françaises » réalisée par la Fondation Jean Jaurès, selon laquelle une majorité des Français (57%) reste convaincue que « la plupart des politiques sont corrompus ». Un chiffre certes en légère baisse (il s'établissait à 62% en 2013), mais qui reste très élevé.

La France est à la croisée des chemins. En créant le PNF, la HATVP et l'Agence Française Anticorruption (AFA), elle s'est dotée d'outils ambitieux. Il manque désormais des moyens et une volonté politique de les utiliser dans le cadre d'une politique de lutte contre la corruption transversale et pilotée par Matignon et non pas en silo par des ministères volontaires. La révision en cours du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption de l'AFA en offre l'occasion. Si elle ne la saisit pas, la France restera durablement vulnérable à la corruption, à l'influence induite d'intérêts privés et à la défiance qu'elles génèrent chez les citoyens.

Exporting corruption 2022 : la lutte contre la corruption transnationale recule dans les plus grandes économies mondiales

Tous les deux ans, le rapport Exporting corruption de Transparency international évalue la manière dont les 47 plus grands exportateurs mondiaux luttent contre la corruption de leurs entreprises multinationales à l'étranger. Parmi ces pays, 43 sont signataires de la Convention de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, convention qui a été signée le 17 décembre 1997.

LA MOITIÉ DES EXPORTATIONS MONDIALES PROVIENNENT DE PAYS QUI NE LUTTENT PAS CONTRE LA CORRUPTION INTERNATIONALE.

Dans l'édition 2022 d'Exporting Corruption, Transparency International a alerté sur un recul général en matière de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Vingt-cinq ans après la signature de cette Convention de l'OCDE, la plupart des pays sont encore loin de respecter leurs obligations au titre de la Convention.

La part des pays mettant en œuvre de façon active la convention anti-corruption de l'OCDE a diminué de 56% entre 2018 et 2022. Pire : en 2022, la moitié des exportations mondiales proviennent de pays qui ne luttent pas contre la corruption internationale.

Les crises successives, au premier rang desquelles la lutte contre la pandémie de COVID-19, ne sauraient à elles seules expliquer

une telle régression. Dans la quasi-totalité des pays évalués, les autorités de police et de poursuite en matière économique et financière sont sous-dotées et les régimes de protection des lanceurs d'alerte inexistant.

UNE FRANCE INCAPABLE DE PROGRESSER

La France ne déroge pas à la tendance générale : responsable de 3,5% des exportations mondiales, elle se maintient dans la catégorie où la mise en œuvre est jugée modérée. En deux ans, la lutte contre la corruption des agents publics étrangers n'a presque pas progressé en France, malgré le recours croissant à des outils transactionnels répressifs tels que la Convention Judiciaire d'Intérêt Public (CJIP).

Pourtant, avec le Parquet National Financier, l'Agence Française Anticorruption et une loi sur la protection des lanceurs d'alerte parmi les plus ambitieuses du monde, la France dispose d'outils performants en matière de corruption d'agents publics étrangers. Ce qui lui manque, ce sont des moyens et surtout une véritable ambition politique.

L'UNION EUROPÉENNE TOUCHÉE PAR LE DÉCROCHAGE

A l'échelle de l'Union européenne, le tableau est encore plus sombre puisque l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Suède enregistrent un décrochage brutal, passant en deux ans de la catégorie « mise en œuvre modérée » à la catégorie « mise en œuvre limitée ». La majorité des Etats membres de l'Union européenne, parmi lesquels la Belgique, le Danemark, la Finlande et le Luxembourg, demeure classée dans la catégorie « mise en œuvre inexistante ». Un paradoxe pour ces Etats qui occupent la partie haute du classement de l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International, preuve qu'aucun pays n'est épargné par la corruption.



03

LA TRANSPARENCE FINANCIÈRE À L'ÉPREUVE

« L'Occident ne peut plus permettre à ses systèmes financiers de favoriser les flux d'argent sale dans le monde entier, et notamment en Russie. Il est temps pour les gouvernements de mettre un terme à l'argent sale qui alimente la corruption et les conflits. »

Daniel Eriksson, Directeur Général de Transparency International

En 2022, la transparence financière fut au cœur de l'actualité internationale. L'ambition des mesures de sanction adoptées par la plupart des démocraties occidentales en réponse à l'invasion brutale de l'Ukraine par la Russie, parmi lesquels le gel des avoirs de personnes proches du régime russe, s'est rapidement heurtée à la difficulté de les mettre en œuvre. En cause, l'incapacité de la plupart des pays occidentaux à lever les couches d'opacités successives empêchant d'identifier les véritables propriétaires des hôtels particuliers, villas, yachts et jet privés identifiés sur leurs territoires.

Publication du rapport *Up to the task ?*

Analysant les données disponibles dans 8 pays, dont la France, portant sur la supervision des intermédiaires du secteur privé et sur les moyens mis à la disposition des cellules de renseignement financier et des autorités d'enquête et de poursuite, Transparency International a publié en mai 2022 un rapport révélant que la mise en œuvre tardive et insuffisante des principales mesures de transparence – lacunes dont les cleptocrates ont abusé pendant des décennies – permettait désormais à certains individus d'échapper aux mesures de sanction.



Dépôt d'une plainte visant des oligarques russes et proches de Poutine

Le 24 mai 2022, trois mois après le début de l'invasion de l'Ukraine, Transparency France dépose une plainte contre X pour blanchiment, non justification de ressources, recel et complicité, afin de dénoncer le système de capture de l'Etat russe et de la richesse nationale, par des hommes d'affaires et hauts fonctionnaires proches de Vladimir Poutine. S'appuyant sur un travail d'analyse minutieux de données en source ouverte (Registre des Bénéficiaires Effectifs, cadastre, etc.) et d'enquêtes journalistiques, l'association plaide pour que la corruption ayant financé le régime de Vladimir Poutine, et dont les ramifications s'étendent en France, soit condamnée sur le plan pénal. En juillet 2022, à la suite de cette plainte, le Parquet National Financier a annoncé l'ouverture de cinq enquêtes préliminaires.

Former et informer les professionnels sur les registres des bénéficiaires effectifs (RBE)

En juin 2022, Transparency France a organisé deux jours de formation en ligne réunissant plus d'une trentaine de participants journalistes et salariés d'organisations de la société civile. Cette formation visait à les aider à utiliser les informations concernant les bénéficiaires effectifs dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et la criminalité financière.

En septembre 2022, Transparency France a organisé un colloque faisant le bilan des cinq ans d'existence du Registre des Bénéficiaires Effectifs (RBE) en France. Cet événement a réuni l'ensemble des acteurs travaillant sur la transparence financière (administration, enquêteurs, représentants du GAFI et de TRACFIN, professionnels assujettis, journalistes et représentants de la société civile, etc.). Les actes du colloque sont accessibles en ligne sur le site de Transparency France.



Décision de la Cour de justice de l'Union européenne sur l'accès du grand public aux RBE : un coup d'arrêt pour la transparence financière

En novembre 2022, quelques mois après l'appel de plus de 127 organisations de lutte pour la transparence et contre la corruption - dont le mouvement Transparency International - à ouvrir les registres des sociétés et des bénéficiaires effectifs afin de faciliter la traque des richesses cachées des oligarques russes, la Cour de Justice de l'Union Européenne portait un coup d'arrêt à la transparence financière. Au nom du droit au respect de la vie privée et à la protection des données personnelles, la plus haute juridiction de l'Union européenne invalidait l'ouverture au public des Registre des Bénéficiaires Effectifs. Dans la foulée de cette décision, plusieurs Etats membres, parmi lesquels certains paradis fiscaux notoires au sein de l'UE, tels que le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Irlande, Malte et Chypre, mais aussi l'Allemagne et l'Autriche, fermaient immédiatement leurs registres. La France, après une fermeture inexplicquée de quelques jours, décidait finalement de maintenir le sien ouvert.

Au lendemain de cette décision, dans le cadre de l'*Annual Membership Meeting* du mouvement, Transparency France portait une résolution adoptée à l'unanimité engageant le mouvement à défendre l'intérêt légitime des organisations de la société civile et des journalistes à accéder aux informations sur les bénéficiaires effectifs.

04

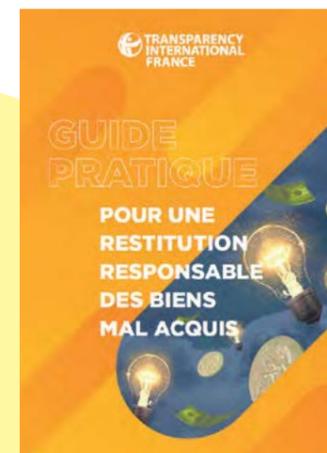
LES BIENS MAL ACQUIS,
TOUJOURS AU CŒUR
DE NOTRE ACTIVITÉ

Après l'étape historique franchie en 2021 avec l'adoption de la loi 2021-1031 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales portant création d'un principe de restitution des biens mal acquis, l'année 2022 fut celle de la construction du dispositif de restitution.

Afin de s'assurer qu'un tel dispositif garantisse la transparence et la redevabilité du processus de restitution et s'assure de l'association des organisations de la société civile, Transparency France a publié en 2022 un *Guide pratique pour une restitution responsable des biens mal acquis*. Rédigé à l'attention des décideurs publics et des praticiens chargés de la restitution des biens mal acquis confisqués en France, ce guide pratique s'adresse également à l'ensemble des acteurs, qu'ils soient agents publics ou issus de la société civile, qui participent de près ou de loin à la restitution des fonds d'origine illicite aux populations des pays d'origine.

La loi de finance pour 2022 a créé au sein de la mission interministérielle Aide publique au développement, un programme n°370 dédié à la restitution des biens mal acquis. Conformément aux recommandations de Transparency France, les fonds seront donc non seulement isolés sur une ligne budgétaire spécifique au sein de budget général de l'Etat français, mais ils pourront également faire l'objet d'un contrôle annuel par le Parlement, à l'occasion de l'examen annuel du budget de l'Etat.

Le 22 novembre 2022, la Première ministre a publié une circulaire n° 6379/SG relative au mécanisme de restitution des biens mal acquis. Se déclinant en dix points précisant les modalités légales et budgétaires de la restitution des biens mal acquis, la circulaire pose de nouveaux jalons dans l'élaboration du dispositif de restitution. Reprenant plusieurs recommandations émises par Transparency France, le texte met en place un cadre lisible pour la restitution des avoirs et assure une traçabilité rigoureuse des avoirs restitués. Si la circulaire introduit incontestablement de nouvelles garanties en matière de transparence et de redevabilité, elle reste frileuse au sujet du rôle des organisations de la société civile, ne prévoyant qu'une participation optionnelle de ces dernières.



En novembre 2022, Transparency France a également participé au Global South Forum on Asset Recovery, organisé à Nairobi (Kenya) par CiFAR (Civil Forum for Asset Recovery) et réunissant plus d'une trentaine de représentants d'organisations de la société civile des pays du Sud et du Nord (Angola, Guinée Equatoriale, Kenya, Moldavie, Mozambique, Nigéria, Portugal, Afrique du Sud, Tunisie, Ouganda, Ukraine, etc.) afin d'échanger sur les priorités globales en matière de recouvrement des avoirs. A l'issue de trois jours d'atelier, de conférences et de débats, les participants au forum ont adopté une déclaration commune réunissant plusieurs recommandations à l'attention des décideurs publics de leurs pays respectifs en vue d'un recouvrement effectif, redevable et transparent des avoirs détournés et produits de la corruption.

Outre la mise en place progressive des modalités du dispositif de restitution des biens mal acquis, l'année 2022 fut jalonnée par de nombreuses échéances judiciaires dans plusieurs affaires de biens mal acquis.

2022, une année rythmée par les échéances judiciaires

En 2011, Transparency France avait déposé plainte aux côtés de l'association Sherpa, contre Rifaat Al Assad, ancien vice-président de la Syrie et oncle de l'actuel dirigeant syrien Bashar Al Assad. Ce dernier a été définitivement condamné par la justice française en septembre 2022 pour blanchiment de détournement de fonds publics. L'ensemble de ses biens identifiés et saisis situés sur le territoire français, d'un montant de plus de 90 millions d'euros, ont été confisqués.

En juin 2022, la Cour d'appel de Paris a rejeté la requête en restitution de la Guinée équatoriale portant sur l'hôtel particulier situé avenue Foch à Paris, confisqué à la suite de la condamnation de Teodorin Nguema Obiang Mangué, vice-président de la Guinée Equatoriale et fils du président de ce pays. La Guinée équatoriale tentait de rouvrir ce dossier en faisant reconnaître son statut de tiers de bonne foi et de victime dans cette affaire. L'objectif de cette énième procédure diligentée par le clan Obiang : essayer une nouvelle fois de faire échec à la confiscation de l'immeuble par la justice française et à sa restitution à la population équato-guinéenne. S'étant pourvue en cassation, la Guinée Equatoriale s'est finalement désistée de son pourvoi, préférant introduire en septembre 2022 auprès de la Cour Internationale de Justice une instance contre la France, alléguant de la violation par cette dernière de ses obligations souscrites au titre de la convention des Nations Unies contre la corruption.

En 2011, au lendemain des printemps arabes, Transparency France déposait plainte en France contre Ben Ali, ancien dictateur tunisien, et Hosni Moubarak, ancien dictateur égyptien, afin de s'assurer que leurs biens situés en France, suspectés d'avoir été acquis avec de l'argent public détourné, soient identifiés, saisis, puis confisqués. Deux instructions judiciaires avaient été ouvertes à la suite de ces plaintes. Plus d'une décennie après, Transparency France constatait, outre l'absence de mises en examen, que seul un nombre restreint de biens immobiliers avaient été saisis par la justice française. Ceci, malgré l'identification de plusieurs intermédiaires français (banques, avocats, notaires et agents immobiliers) impliqués dans les opérations ayant permis l'acquisition des biens immobiliers saisis. En octobre 2022, en sa qualité de partie civile, et afin de redonner un élan à ces procédures

judiciaires en souffrance, Transparency France a adressé par l'intermédiaire de son avocat, William Bourdon, deux courriers au juge d'instruction chargé d'instruire les deux affaires, demandant des actes de procédures supplémentaires permettant de faire la lumière sur le rôle des intermédiaires français dans ces opérations. Dans le contexte actuel de la chasse aux avoirs des oligarques et proches du régime russe, le sort des dossiers Ben Ali et Moubarak doit également convaincre les autorités françaises de la fragilité des mesures de sanctions – simples décisions politiques – et de la nécessité de doter la police et la justice financière de moyens adéquats afin de permettre la saisie des biens simplement gelés, en vue de leur confiscation définitive par la justice et de leur éventuelle restitution aux victimes identifiées.

Parmi les contentieux dans lesquels Transparency France est investie de longue date, l'année 2022 a également vu la confirmation en appel des peines prononcées dans deux autres dossiers emblématiques, mais cette fois-ci nationaux : « l'affaire Guérini » et le dossier du Service Départemental d'incendie et de secours des Bouches du Rhône, dit « SDIS13 ».



Présidentielle 2022 : un désintérêt flagrant des finalistes à l'élection présidentielle pour les questions de probité et de transparence

Lors de l'élection présidentielle de 2017, la lutte contre la corruption et les manquements à la probité avaient compté parmi les principaux enjeux de la campagne, avec l'aide il est vrai de « l'affaire Fillon ». Dix des onze des candidats avaient alors répondu à nos sollicitations et nous avons ainsi pu, au cours du mandat, suivre les engagements alors pris par le candidat Macron.

Après un quinquennat 2017-2022 décevant au regard des ambitions affichées, et ceci malgré quelques avancées apportées par les lois de confiance dans la vie politique, de transformation de la fonction publique ou encore la création d'un mécanisme de restitution des biens mal acquis, Transparency France a appelé les candidats à la présidentielle à mettre en œuvre un véritable plan d'urgence contre la corruption sous la forme d'une politique publique globale, cohérente, ambitieuse et pilotée au plus haut niveau.

NOTRE PLAN D'URGENCE CONTRE LA CORRUPTION EN 11 PROPOSITIONS :

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

PRÉVENTION :

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

DÉTECTION (Moyens et indépendance de la justice) :

6. Réformer l'institution judiciaire pour garantir son indépendance
7. Augmenter les moyens de la justice et de la police spécialisées dans la lutte contre la délinquance économique et financière
8. Garantir l'exemplarité de l'élection présidentielle en matière de financement
9. Renforcer la transparence du lobbying
10. Mettre la transparence au cœur de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

SANCTION ET REPARATION :

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

RÉSULTAT :

Seuls trois candidats à l'élection présidentielle 2022, Anne Hidalgo, Yannick Jadot et Jean Luc Mélenchon, nous ont répondu au cours de la campagne et se sont engagés sur la base de tout ou d'une partie de nos propositions. Malheureusement les deux candidats qualifiés pour le second tour Emmanuel Macron, et Marine Le Pen quant à eux, ne se sont jamais manifestés malgré nos relances.

Les trop lents progrès de la transparence des comptes de campagne des candidats à la présidentielle

En janvier 2022, nous avons lancé aux côtés de l'association anticorruption Anticor un appel aux candidats à la présidentielle afin de les inviter à publier volontairement leurs comptes de campagne. Actant que les avancées permises par les lois de confiance de 2017 n'étaient pas suffisantes pour garantir la sincérité du scrutin et protéger ce moment-clé de notre démocratie d'une nouvelle « affaire Bygmalion », notre objectif à court terme était de faire adopter cette bonne pratique par le plus grand nombre de candidats en vue de démontrer sa faisabilité. Ce premier objectif devait alors servir un second, à plus long terme : continuer à avancer vers une réforme d'ampleur du financement de vie politique et du contrôle des comptes de campagne, appelée de nos vœux depuis 2019 et la publication de notre rapport *Financement de la vie politique, l'urgence d'une réforme*.

Récépissé de la déclaration du mandataire à la préfecture, organigramme de l'équipe de campagne, budget estimatif de chaque événement auquel participe le candidat, états de recettes par catégories, états de dépenses établis assorti de l'ensemble des pièces justificatives des dépenses disponibles, apport personnel du candidat, participation financière ou en nature des partis et groupements politique au financement de la campagne, liste des emprunts auprès des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un Etat membre de l'Union, liste des fournisseurs pour un total de prestations sur l'ensemble de la campagne électorale supérieur à 50 000€... En publiant ces informations financières et budgétaires, les

candidats devaient permettre à la Commission Nationale des Comptes de Campagne et du Financement Politique (CNCCFP) d'effectuer un travail de contrôle des dépenses engagées AVANT le dépôt des comptes de campagne par les candidats, à l'issue du scrutin, pour prévenir d'éventuels dépassements. Surtout, il s'agissait de démontrer que ces pratiques, existant par ailleurs dans d'autres pays (Brésil, Colombie) étaient possibles techniquement, politiquement et stratégiquement.

Cette campagne de plaidoyer a rencontré un succès mitigé puisque si des échanges constructifs ont eu lieu avec cinq des douze candidats officiels à cette élection présidentielle (Nathalie Arthaud, Anne Hidalgo, Yannick Jadot, Jean-Luc Mélenchon et Philippe Poutou), seul Yannick Jadot a finalement adopté cette bonne pratique en publiant sur son site de campagne l'ensemble des documents demandés.

Ce faible niveau d'engagement fût décevant au regard du consensus sur la nécessité d'une réforme du financement des campagnes électorales qui a progressivement émergé en France jusqu'à devenir une évidence à la suite du procès Bygmalion fin 2021. Ce procès à l'issue duquel l'ensemble des prévenus, dont l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy, ont été condamnés a en effet mis en évidence des failles énormes du contrôle que les lois de confiance de 2017 n'ont pas suffi à colmater.



06

UNE JUSTICE ENCORE
CONVALESCENTE
ET UN ÉTAT DE DROIT
FRAGILISÉ

États généraux de la justice

Au mois de mars 2022, Transparency France a contribué aux Etats Généraux de la Justice lancés par l'exécutif en réponse à l'immense malaise de l'institution judiciaire. Pour mener une véritable stratégie de lutte contre la corruption, il est nécessaire de renforcer l'indépendance de la justice en s'attaquant enfin au statut du parquet, et de prévoir des moyens humains et financiers pour une institution globalement sinistrée. Sans renforcement de la coopération internationale, la lutte contre la grande corruption reste vaine. En matière de justice négociée, nous avons rappelé la nécessité d'accroître la place des victimes dans les procédures engagées, et la protection des associations agréées.

Réforme de la police nationale

A bas-bruit, le ministère de l'Intérieur a lancé une réforme de l'organisation de la police nationale qui pourrait avoir des conséquences dommageables pour la police judiciaire (PJ). Les protestations des enquêteurs spécialisés des services de PJ ont lancé l'alerte. La contestation a gagné le monde judiciaire, jusqu'au Conseil supérieur de la magistrature qui a pris position en septembre 2022. En matière de lutte contre la corruption, les enquêteurs spécialisés de la PJ sont indispensables au travail des procureurs et des juges d'instruction. Nous avons participé à la mobilisation de la société civile pour préserver l'organisation de la PJ lorsque le Parlement s'est emparé de la réforme à l'occasion de l'examen de la loi de programmation et d'orientation du ministère de l'Intérieur et de deux missions d'information parlementaires.

Justice transactionnelle

Durant toute l'année 2022, Transparency France a rappelé aux décideurs publics à la fois le bien-fondé de la justice transactionnelle, mais aussi les conditions strictes qui doivent en encadrer l'usage et garantir son acceptabilité. Un de nos groupes de travail internes suit de près les conventions conclues et évalue la doctrine d'emploi. Ce travail va nous permettre de publier une évaluation en 2023, prenant en compte les nouvelles lignes directrices rendues publiques par le Parquet National Financier en janvier 2023.

Participation aux travaux du mouvement sur l'alerte

Fortement impliquée sur les questions de l'alerte éthique, Transparency France a participé aux travaux du mouvement visant à construire un guide à usage professionnel répertoriant les bonnes pratiques dans les dispositifs d'alerte interne pour le secteur public et privé. Ce guide, publié à la fin de l'année 2022, a pour objet d'aider les organisations à concevoir et à mettre en œuvre un dispositif d'alerte interne efficace.

Liberté associative et ordre public

La loi confortant le respect des principes républicains comporte des dispositions renforçant le contrôle de l'Etat sur les associations alors que la liberté d'association est au cœur du pacte républicain. Au nom d'objectifs légitimes, c'est l'ensemble du monde associatif qui est fragilisé par un Etat défiant. En mars 2022, avec 25 associations, nous avons contesté la légalité du principal décret d'application de cette loi pour ne pas exposer les associations à l'arbitraire de certains préfets ou exécutifs locaux.

07

DES "AFFAIRES" QUI
ILLUSTRENT LE MANQUE
DE TRANSPARENCE
DES RELATIONS
PUBLIC / PRIVÉ

Un recul de l'exemplarité de l'exécutif qui appelle la création d'un poste de déontologue du gouvernement

La désinvolture de l'exécutif vis-à-vis de ses obligations déontologiques avait déjà marqué le quinquennat précédent pourtant entamé par les lois pour la confiance dans la vie politique censées répondre aux fortes attentes d'exemplarité générées par l'affaire Fillon. On aurait pu imaginer que le gouvernement tirerait des leçons de l'affaire Delevoye, le Haut-commissaire aux retraites contraint à la démission après avoir été mise en examen pour avoir « omis » de déclarer plusieurs mandats dans sa déclaration d'intérêts à la HATVP et continué d'occuper des fonctions rémunérées après son entrée au gouvernement. Il n'en fut rien.

Dès janvier 2022, un rapport du Groupement des Etats contre la Corruption du Conseil de l'Europe (GRECO) pointait que la culture de l'intégrité peinait à atteindre les plus hautes sphères du pouvoir exécutif. Nul ne pensait que l'année à venir allait à ce point conforter cette légitime inquiétude.

Le maintien en fonction du ministre de la Justice et du secrétaire général de l'Elysée malgré le renvoi du premier devant la Cour de justice de la République et la mise en examen du second, tous deux pour prise illégale d'intérêts, est un recul spectaculaire en matière d'exemplarité. Il met fin à la « jurisprudence Balladur-Bérégovoy », cette pratique selon laquelle un ministre mis en examen, excepté pour diffamation, doit démissionner pour mettre l'action du gouvernement à l'abri de tout soupçon. Adoptée au début des années 90 et toujours en application sous le gouvernement Philippe en 2017, elle a progressivement été abandonnée pour n'être aujourd'hui qu'un souvenir.

A ces deux cas particulièrement symboliques s'ajoutent des polémiques sur les déclarations de patrimoine ou d'intérêts de membres du gouvernement, peut-être moins graves pénalement, mais tout aussi dommageables pour la confiance des citoyens dans leurs dirigeants. Malgré notre appel à un sursaut en matière d'exemplarité de l'exécutif lancé à la Première ministre Elisabeth Borne dans une tribune parue dans Le Monde au lendemain de sa nomination, les désaccords entre Caroline Cayeux, ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales, et la HATVP au sujet de sa déclaration de patrimoine, ou la polémique née du choix d'Agnès Pannier-Runacher, ministre de la Transition énergétique, de ne pas avoir déclaré ses intérêts familiaux indirects dans l'industrie pétrolière illustrent le manque de sensibilité de l'exécutif à cette bonne pratique de transparence. Si les

deux affaires ont connu des dénouements différents – Caroline Cayeux a été contrainte à la démission, tandis qu'Agnès Pannier-Runacher a été maintenue en fonction après s'être déportée des dossiers pétroliers – elles justifient toutes les deux la nomination d'un déontologue du gouvernement qui pourra accompagner les ministres, leur apporter une expertise et uniformiser leurs pratiques. Une telle nomination permettrait à l'exécutif de rejoindre sur le chemin de l'exemplarité l'Assemblée nationale, le Sénat et les très nombreuses collectivités territoriales qui se sont d'ores et déjà dotés d'instances déontologiques pour protéger leurs élus et contribuer à restaurer la confiance chez les citoyens.

« Affaire McKinsey » et recours de l'état aux cabinets de conseil : une pratique révélatrice du fonctionnement de l'état et son rapport aux intérêts privés

« L'affaire McKinsey » et ses multiples rebondissements ont rythmé l'année 2022. Durant la crise sanitaire liée au COVID19, la presse a découvert que l'Etat avait recours à d'onéreux cabinets de conseil pour concevoir la logistique de son plan de vaccination. En cherchant à dénombrer ces contrats et établir leur coût global pour l'Etat, des journalistes d'investigation ont progressivement levé le voile sur une pratique trop révélatrice du fonctionnement de l'Etat et son rapport aux intérêts privés pour être réduite aux seuls cas du non-respect du code de la commande publique et du délit de favoritisme.

Les prestations de conseil répondent à des appels d'offres lancés par l'Etat, et se concentrent sur le régime particulier des accords-cadres à bons de commande, des contrats très généraux qui ne permettent pas d'effectuer un suivi consolidé et centralisé des prestations. Il est donc essentiel d'assurer la publicité des bons de commande issus des accords-cadres de conseil, et de consolider les informations sur ces marchés publics pour les rendre les plus accessibles possible. Dans un même souci de transparence, il apparaît indispensable de garantir la traçabilité des prestations des cabinets de conseil et la communicabilité de leurs rapports via la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), ne serait-ce que pour veiller à ce que les cabinets de conseil répondent seulement au besoin émis par l'acheteur public et ne visent pas une modification législative ou réglementaire.

Le manque de visibilité sur les clients des cabinets de conseil rend par ailleurs difficile le contrôle des éventuels conflits d'intérêts qui pourraient découler de ces recrutements. Par ailleurs, la prestation d'un consultant peut soulever les mêmes problèmes qu'un recrutement d'un agent du public issu du privé (« rétro pantouflage »). La recommandation de la commission sénatoriale de rendre systématiques les contrôles de la HATVP sur ces cas et d'imposer une déclaration d'intérêts aux consultants est donc pertinente.

« L'affaire McKinsey » a également pointé les difficultés liées aux prestations « pro bono » (bénévoles) de consultants auprès de l'Etat. Cette pratique qui s'apparente à un cadeau d'une entreprise privée à un décideur public, instille le doute quant à une éventuelle contrepartie, pourrait constituer une atteinte à la probité au sens du code pénal et nuire au principe essentiel d'équité d'accès aux marchés publics. Elle doit donc être interdite.

La commission d'enquête parlementaire lancée par le Sénat suite à la révélation de « l'affaire McKinsey » a révélé la transversalité des problèmes soulevés par cette affaire et la nécessité de bâtir un cadre de régulation suffisamment contraignant. Les sénateurs ont donc présenté et fait voter à l'unanimité en octobre 2022 une proposition de loi transpartisane conforme à nos recommandations. Cette dernière n'est toujours pas inscrite au l'agenda de l'Assemblée nationale.

Un dernier volet, et non des moindres, de « l'affaire McKinsey » est la participation de consultants du prestigieux cabinet de conseil aux campagnes présidentielles de 2017 et 2022 d'Emmanuel Macron. Une participation dont les contours restent à définir et qui n'a pas été facturée aux candidats, ce qui pourrait constituer un financement illégal de campagne électorale et soulever la question d'éventuelles contreparties espérées par McKinsey à travers de futurs marchés de conseil. Désireux de faire la lumière sur ces points, le Parquet National Financier a ouvert deux enquêtes préliminaires en novembre 2022.

Influence et lobbying : quand le « Qatargate » rappelle les angles morts persistants du cadre législatif de la France

Le 9 décembre (Journée internationale de la lutte contre la corruption !) 2022, éclatait le « Qatargate » une affaire de corruption de députés et d'anciens députés européens à des fins d'influence. Une affaire qui a révélé la vulnérabilité de l'Union européenne face à l'ingérence de pays tiers pour qui la corruption est un outil parmi d'autres pour influencer la décision politique.

La France, dont les mécanismes de prévention des conflits d'intérêts et de transparence du lobbying sont plus développés qu'à Bruxelles, est-elle pour autant à l'abri de telles pratiques ?

La réponse est malheureusement négative. En effet, si le Parlement français a fait des progrès ces dernières années en matière de transparence et de déontologie, il subsiste des failles dans le dispositif qui sont autant de portes d'entrée pour des corrupteurs déterminés. Surtout, il serait erroné de limiter la réponse à ce scandale à de simples mesures d'éthique et de transparence. Celui-ci appelle à s'interroger sur l'architecture de la politique publique de lutte contre la corruption et les manquements à la probité, de la prévention à la répression.

Pas de lutte contre la corruption sans une justice indépendante et des services enquêteurs spécialisés et autonomes. La révélation du « Qatargate » est avant tout le résultat d'une longue investigation de la justice belge, qu'il convient de saluer à l'heure où en France, la justice financière demeure sous dotée, dépendante de l'exécutif, contestée et même menacée par un projet de réforme de la Police nationale qui déstabilise fortement la police judiciaire.

En imposant à 17.000 responsables publics, élus ou agents publics des déclarations de situation patrimoniale, la France semble protégée de la corruption de ses décideurs publics. Or, la loi ne prévoit pas la publication de ces déclarations pour les parlementaires, élus au cœur du « Qatargate ». Par ailleurs, la HATVP ne dispose pas de suffisamment de moyens pour s'assurer de la sincérité de ces déclarations et détecter d'éventuels comptes bancaires ou biens immobiliers cachés qui seraient issus de la corruption. Enfin, les activités annexes de conseil des parlementaires ne sont pas suffisamment encadrées pour prévenir efficacement les risques d'ingérence ou de corruption.

Le « Qatargate » soulève aussi la question de la transparence des relations entre les décideurs publics et les représentants d'intérêts. Il est ainsi urgent que l'Assemblée nationale et le Sénat imposent à leurs membres, rapporteurs généraux et spéciaux, coordinateurs de groupe politique et présidents de commission permanente et de groupes d'amitié, la publication en format ouvert de leurs rencontres avec les représentants d'intérêts, à plus forte raison lorsqu'il s'agit des représentants d'Etats tiers. Ces derniers devraient par ailleurs être inclus dans la liste des représentants d'intérêts soumis à des obligations de transparence. Ces mesures pourraient être complétées par l'abaissement des seuils déclenchant une obligation d'inscription au répertoire et l'extension de l'obligation de déclaration aux entrées en communication à l'initiative des responsables publics.

Les « Uber Files », une illustration de la persistance d'un lobbying opaque et peu intègre

En juillet 2022, le journal Le Monde publiait l'enquête « Uber Files » à partir de documents internes à l'entreprise qui montrent comment, entre 2014 et 2016, Emmanuel Macron, alors ministre de l'Economie, a œuvré en coulisse pour aider la société de VTC à imposer une dérégulation du marché malgré l'hostilité du gouvernement.

« Si c'était à refaire, je le referais demain et après-demain. J'assume ». La première réaction officielle du Président de la République à ces révélations offrait alors un excellent résumé des véritables enjeux soulevés par cette enquête.

Emmanuel Macron n'a enfreint aucune loi en communiquant 17 fois en secret avec les représentants d'Uber dans ses 18 premiers mois en tant que ministre de l'Economie. La loi Sapin 2, qui a posé les premières règles de transparence du lobbying, n'a été votée qu'en décembre 2016. Si cette dernière a créé des obligations déclaratives pour les représentants d'intérêts, elle n'impose toutefois pas aux décideurs publics impliqués dans l'élaboration de la loi de rendre publiques leurs rencontres avec les lobbyistes. C'est cette réalité qui a rattrapé notre démocratie à la faveur de la publication des « Uber Files » : nous ne sommes toujours pas capables de mesurer l'influence des intérêts privés sur la décision publique.

Évitons tout d'abord un premier écueil : le lobbying n'est pas anti-démocratique. Il est totalement légitime que ministres, membres de cabinet ministériel, parlementaires ou hauts

fonctionnaires consultent les représentants des parties concernées avant d'élaborer et de voter la loi, fussent-elles des multinationales, fussent-elles étrangères. Mais pour être légitimes, ces rencontres doivent être transparentes. La transparence permet de s'assurer que l'ensemble des parties sont entendues de manière équilibrée ou à l'inverse de détecter si un représentant d'intérêt entretient une relation trop étroite avec un décideur.

Les vraies révélations des « Uber Files » ne portent pas sur l'existence d'une relation entre les représentants de la plateforme de VTC et le futur Président de la République, mais bien sur l'intensité de cette relation et l'opacité qui l'a entourée. L'intensité laisse entrevoir une forme d'exclusivité aux dépens des autres parties concernées par la régulation des VTC. L'opacité – vis-à-vis des citoyens, mais aussi des autres membres du gouvernement – laisse à chacun le loisir d'imaginer le pire.

Parfaitement conscient qu'il n'a enfreint aucune loi, pas même la loi Sapin 2 votée après les faits, Emmanuel Macron a eu beau jeu « d'assumer ». Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas admissible de devoir compter sur les leaks et le journalisme d'investigation pour faire toute la lumière sur les relations qu'entretiennent nos décideurs publics avec le privé.

Il y a pourtant des moyens simples de donner aux décideurs publics la possibilité « d'assumer » pleinement leur relation avec le privé et de démontrer que celle-ci demeure au service de l'intérêt général : rendre obligatoire la publication des rendez-vous avec les représentants d'intérêts pour tous ceux qui participent à l'élaboration des lois (ministres, membres de cabinets ministériels, parlementaires et hauts fonctionnaires). C'est d'ailleurs déjà une obligation pour les

membres du Gouvernement britannique, bien que les « Uber Files » aient démontré qu'elle n'était pas systématiquement respectée lors de rencontres non déclarées entre des lobbyistes d'Uber et des représentants des pouvoirs publics britanniques. Elle s'applique également dans l'Union européenne pour les commissaires européens, où elle a permis de mettre en exergue la surreprésentation des lobbyistes des GAFAM dans l'élaboration des régulations du numérique. Cette réforme, complétée par des mesures garantissant

la traçabilité des amendements et la révision du décret d'application de la loi Sapin 2 portant sur le répertoire des représentants d'intérêts, nous la proposons depuis plusieurs années. Elle s'inscrit d'ailleurs peu à peu dans le débat public et a même été relancée à la faveur d'une autre « affaire », à l'échelon européen, cette fois : le « Qatargate ».

Il y a pourtant des moyens simples de donner aux décideurs publics la possibilité « d'assumer » pleinement leur relation avec le privé et de démontrer que celle-ci demeure au service de l'intérêt général : rendre obligatoire la publication des rendez-vous avec les représentants d'intérêts pour tous ceux qui participent à l'élaboration des lois [...]



08

INFORMER, SENSIBILISER
ET ACCOMPAGNER
L'ENSEMBLE DE
LA SOCIÉTÉ

Création du prix de la transparence et de l'éthique

Contribuer au progrès de la transparence et de la déontologie, lutter contre la corruption, voici les objectifs que se sont fixés respectivement le think tank l'Observatoire de l'Éthique Publique (OEP) et l'ONG Transparency France. Bien des outils sont à la disposition de ces deux organisations pour convaincre les décideurs publics de l'urgence à satisfaire ces objectifs. En revanche, quand il s'agit de s'adresser aux citoyens, la chose devient finalement beaucoup plus difficile, tant le sujet peut paraître abstrait, voire éloigné des considérations quotidiennes.

C'est à cette difficulté que l'OEP et Transparency France ont souhaité répondre en créant le Prix de la Transparence et de l'Éthique récompensant l'ouvrage qui saura le mieux attirer l'attention du grand public aux conséquences de la corruption et le sensibiliser à la nécessité de renforcer la transparence de la vie publique.

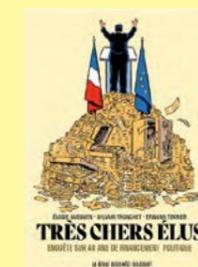
Après avoir reçu une quinzaine de candidatures, le jury présidé Thomas Legrand et composé de trois membres de l'OEP, et de trois membres de Transparency France, a finalement retenu cinq ouvrages.

Deux livres-enquêtes, un essai de sociologie politique, deux bandes dessinées : cinq ouvrages pour autant de thématiques liées à la transparence de la vie publique, cinq façons de raconter la méticuleuse fabrication de l'information et du savoir, cinq manières de sensibiliser le grand public aux défis éthiques auxquels notre démocratie est confrontée. Transparency France et l'OEP ont fait le choix de la diversité des thématiques et des formats.

Lobbying et influence, cabinets de conseil, absence de réelle protection d'un lanceur d'alerte financement des partis politiques et des campagnes électorales, régulation bancaire pour lutter contre l'évasion fiscale et le blanchiment, éthique de la vie publique et des affaires... Les thématiques couvertes par les ouvrages sont variées, abordées de manière pédagogique et accessibles et sous des formats suffisamment hétérogènes pour toucher un large public. Une sélection qui reflète fidèlement la vocation initiale du prix : sensibiliser un le plus grand nombre à la réalité et à la diversité de la corruption.

Après délibération du jury, le Prix de la Transparence et de l'Éthique a finalement été attribué à deux ouvrages, *Les Infiltrés* et *L'Ennemi Intérieur*, lors d'une cérémonie à l'Hôtel de Ville de Paris. Les colauréats récompensés se sont vus chacun attribuer un prix de 1 500 euros remis par le jury.

LES 5 OUVRAGES FINALISTES



LES 2 OUVRAGES LAURÉATS



Les infiltrés,
de Matthieu Aron
et Caroline Michel-
Aguirre,
Allary Editions,
2022

Le sujet des cabinets de conseil a rythmé l'actualité politique durant toute l'année 2022 et n'en finit plus de rebondir, frappant désormais à la porte de l'Élysée à la faveur de l'ouverture de deux enquêtes préliminaires sur l'intervention de cabinets de conseil dans les campagnes présidentielles de 2017 et 2022. L'enquête de Caroline Michel-Aguirre et Matthieu Aron grands reporters à L'Obs sur l'omniprésence des cabinets de conseil au sein même de l'État est à l'origine de cette « affaire ». Les Infiltrés retrace ce travail méticuleux qui a permis de documenter le putsch progressif, presque rampant, des consultants installés depuis vingt ans au cœur d'un l'État consentant qui les rémunère pour le dissoudre.



L'Ennemi Intérieur,
de Nicolas Forissier
avec Raphaël Ruffier-
Fossoul,
Fayard, 2022

Le récit de l'intérieur, par celui qui en est à l'origine, de "l'affaire UBS", un des plus grandes affaires d'évasion fiscale de l'histoire et de l'incroyable procès qui a conduit à la plus lourde amende de la justice française à une banque. Le parcours d'un lanceur d'alerte face aux paradis fiscaux.

Transparency France, un recours pour les victimes ou témoins de faits de corruption

Chaque année deux élèves avocats assurent la permanence de notre Centre d'Accompagnement Juridique et d'Action Citoyenne (CAJAC) de notre section, réceptionnant et traitant de façon sécurisée les quelques dizaines de signalements sérieux nécessitant une analyse juridique ou une orientation vers d'autres organisations spécialisées. Selon les cas, Transparency France pourra conseiller le signalant ou bien intervenir directement sous la forme d'un signalement au parquet compétent, ou bien à la HATVP, à l'AFA, à la Cour des comptes ou bien même auprès d'instances européennes comme l'Office européen de Lutte Anti-Fraude (OLAF).

Dans les cas précis où les signalements transmis relèvent de l'alerte éthique au sens de la loi Sapin 2, le signalement sera confié pour analyse juridique à la Maison des Lanceurs d'Alerte, co-fondée il y a quatre ans, par Transparency France et une dizaine d'autres organisations, associations ou syndicats.

Qu'il s'agisse du CAJAC de Transparency France ou bien de la Maison des Lanceurs d'Alerte, les moyens disponibles au sein des deux organisations, se résumant malheureusement à une poignée de juristes, est très loin de permettre de faire face aux besoins exprimés.

Un Forum des Collectivités Engagées en pleine croissance

Créé il y a cinq ans pour accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations, mais aussi de bonnes pratiques en matière de prévention de la corruption et de transparence de la vie publique locale, le Forum des Collectivités Engagées de Transparency France compte déjà vingt membres parmi lesquels municipalités, métropoles, conseils départementaux et régionaux. Parmi les nouveaux arrivants enregistrés durant l'année 2022 : la ville de Lille, le Conseil départemental du Morbihan ainsi que la Ville de Bobigny.

Qu'attendent les collectivités en rejoignant ce forum ? Quel sens est donné à cet engagement pris auprès de notre ONG, mais aussi auprès de leurs habitants ? Éléments de réponse avec Abdel Sadi, maire de Bobigny, membre du forum depuis le mois de septembre 2022.

Durant l'année 2022, le Forum des Collectivités Engagées s'est réuni à sept reprises. Corruption locale et risque pénal des élus territoriaux, protection des lanceurs d'alerte, droit d'accès aux documents administratifs, réforme de la responsabilité du gestionnaire public local, mesure de la corruption dans le secteur public ou l'ouverture des données, portail open data des collectivités territoriales et analyse de la loi 3DS... L'ensemble des thématiques abordées répond aux problématiques rencontrées par les élus et les agents territoriaux.

A chaque fois, les participants ont bénéficié de l'expertise de Transparency France et de celle des intervenants et autorités extérieures que nous avons mobilisés, comme la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP), l'Agence Française Anticorruption (AFA), la Défenseure Des Droits, le député Sylvain Waserman, auteur de la proposition de loi sur les lanceurs d'alerte, la Commission



Pourquoi la ville de Bobigny a-t-elle rejoint le Forum des Collectivités Engagées de Transparency France ?

Ce fût un peu comme une évidence ! D'abord, car la ville de Bobigny s'est engagée, bien avant 2020, à mettre en place une charte éthique pour ses élus dans le cadre des élections municipales ; mais aussi au regard de toutes les difficultés que celle-ci a rencontrées, ces dix dernières années, avec l'ancienne municipalité.

En effet, la ville de Bobigny a été en proie à de nombreuses dérives qui ont conduit à un certain nombre de dépôts de plaintes. Actuellement en cours d'instruction, ces plaintes concernent notamment l'office HLM de la ville, notre collectivité ou encore notre société d'économie mixte (SEM). C'est à présent à la justice de les qualifier.

Le Forum des Collectivités Engagées, c'est aussi, pour nous, l'occasion de mettre en avant notre charte éthique. Celle-ci doit engager les élus à être au plus près des habitants, en organisant des temps d'échanges réguliers, sur le fonctionnement de leurs services, sur les engagements qui ont été pris pour les habitants de la ville. L'importance, bien évidemment, c'est d'encourager la probité des élus, pour que ceux-ci n'agissent pas en fonction d'intérêts individuels mais plutôt en mettant en place des actions en direction de la population. Je crois que cela a été pour nous l'essentiel de notre action avant même d'arriver d'ailleurs à la mairie de Bobigny, dès 2020.

La corruption locale est une réalité. Comment affecte-t-elle le quotidien des balbyniens ?

Pour l'office HLM par exemple, ce sont plusieurs millions d'euros qui ont été détournés, des travaux qui n'ont jamais été réalisés ou encore des individus qui ont utilisé l'office HLM de la ville de Bobigny ou la SEM locale à des fins personnelles.

Concrètement, la corruption locale ce sont des moyens financiers en moins en direction des populations, des moyens en moins au service des habitants, des moyens en moins pour des projets à destination des citoyens.

Cette corruption empêche par exemple aussi, d'embaucher des personnels supplémentaires, que ce soit à la SEM ou à l'office HLM. J'espère que la justice pourra mettre un nom sur les responsables et condamnera fermement les individus qui ont détourné des biens publics.

Comment comptez-vous rétablir la transparence et la confiance avec les citoyens ?

La charte éthique est, à l'heure actuelle, signée par une trentaine d'élus de la ville sur 45, puisque l'opposition et une partie de la majorité n'ont pas souhaité le faire. Il y a donc un vrai travail d'engagement à mener pour qu'elle soit signée à l'unanimité.

Au-delà de cette charte, nous avons mis en place une commission associant des élus de la majorité, mais aussi 24 citoyens et citoyennes engagés.

Depuis un peu plus d'un an, cette commission travaille sur tous les sujets qui touchent au quotidien des habitants de la ville et qui ont trait au fonctionnement de la collectivité. L'essentiel, c'est que les citoyens puissent nous interpeller à n'importe quel moment, que ce soit le maire ou les élus, sur tous les sujets qui les intéressent et les concernent. Nous devons trouver cet équilibre entre l'engagement des habitants dans la vie publique locale et la proximité des élus avec les citoyens.

d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) ou encore la Société Mutuelle d'Assurance des Collectivités Locales (SMACL).

Forum des Entreprises Engagées : partage d'expertise et mutualisation de bonnes pratiques

Encourager le plus grand nombre d'acteurs du secteur économique à améliorer ses pratiques, solliciter l'adhésion à nos valeurs, travailler en co-construction pour faire progresser le combat de l'intégrité, sensibiliser au plus haut niveau leurs instances dirigeantes, sont au cœur de la mission d'accompagnement de Transparency France.

Cette année encore, les sujets d'intérêt commun n'ont pas manqué. Les 22 entreprises membres de notre Forum des Entreprises Engagées ont ainsi bénéficié d'un partage d'expériences entre pairs, et d'un apport d'expertises extérieures, autour de six problématiques essentielles.

L'alerte éthique, cette année encore, figurait parmi les sujets prioritairement traités, du fait de la récente transposition dans le droit français de la directive européenne sur la protection des lanceurs d'alerte. Soucieuses d'appréhender au mieux les textes d'application de la loi Wasserman de mars 2022, les entreprises membres du Forum des Entreprises Engagées, ont pu échanger avec l'adjointe au Défenseur Des droits, et ainsi connaître avec précision le rôle joué par cette autorité de protection, d'orientation des lanceurs d'alerte et de traitement des alertes. Nos homologues de la section allemande ont d'ailleurs participé à l'échange sur ce sujet, sans oublier de nous faire part également des

avancées mises en œuvre en Allemagne sur la transparence du lobbying, ou encore en termes de plaidoyer porté dans le cadre du G7 dont ils assurèrent la présidence en 2022.

Parmi les sujets d'actualité évoqués au cours de l'année 2022, les membres du Forum ont également eu l'occasion de partager leurs retours d'expérience en matière d'évaluation des tiers avec l'intervention du cabinet Alfred BPO, ou encore l'encadrement de la représentation d'intérêts avec l'intervention de la directrice du contrôle des représentants d'intérêt à la HATVP.

Un nouveau membre a rejoint le Forum en 2022 : Artélia, une société d'ingénierie française de 6 500 collaborateurs dont plus de 3 500 sont actionnaires.

L'accompagnement par Transparency, c'est aussi du « sur mesure » pour la CFDT, reporters sans frontières ou encore TELT

Accompagner durant un ou deux ans des organisations qui expriment un besoin spécifique en matière de transparence et d'intégrité, est une autre façon de contribuer à l'engagement des organisations, et de diffuser les valeurs de Transparency.

Au cours de l'année 2022, deux partenariats ont été renouvelés avec la CFDT et Reporters sans frontières, afin d'accompagner leur réflexion interne sur la mise en œuvre d'outils adéquats, sensibilisations, mise en place de canaux internes, etc., toujours dans un objectif de meilleure détection et prévention des atteintes à l'intégrité.

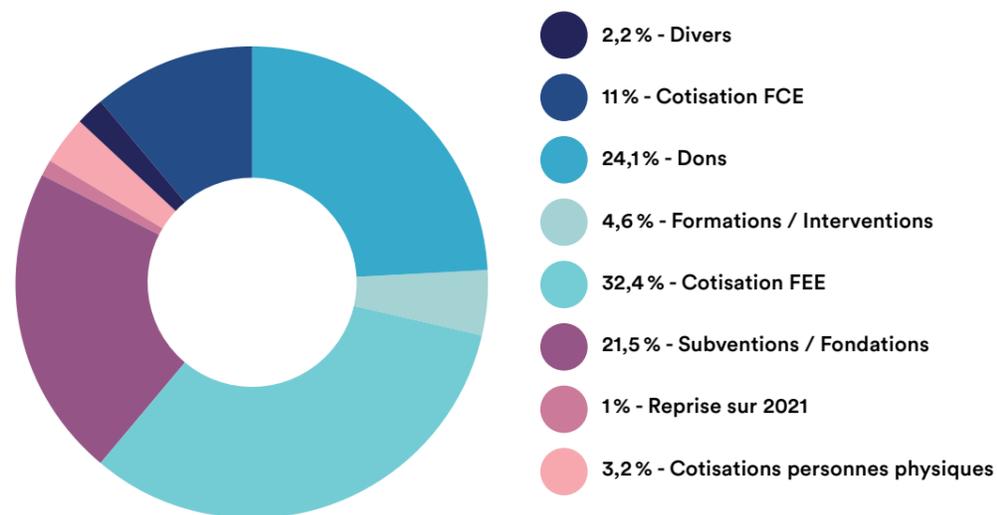
De la même façon, Transparency France est intervenue en réponse à la sollicitation en matière de formation, exprimée par la société TELT, promoteur public franco-italien, en charge de la réalisation et de l'exploitation de la ligne ferroviaire transfrontalière.

Transparency France, toujours engagée dans la formation des futurs professionnels

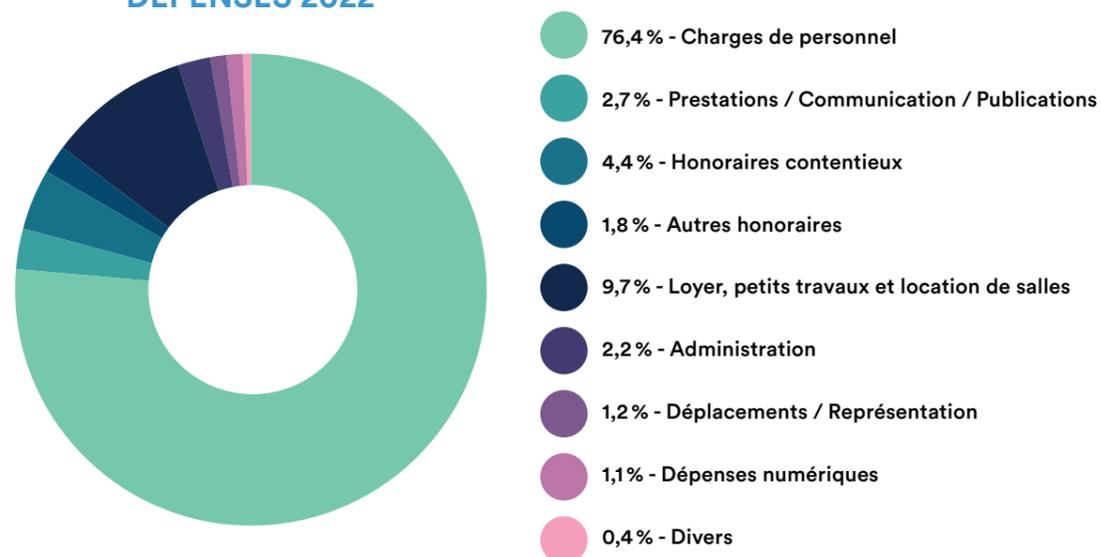
Transparency France poursuit son action auprès des étudiants d'une dizaine d'établissements, universités ou écoles, en mobilisant près de 700 heures de préparation et d'intervention. Nombre de futurs professionnels bénéficient ainsi de modules de formation à la transparence du lobbying, à l'alerte éthique, à l'appréhension des conflits d'intérêt... La plupart des sessions sont délivrées par une équipe de bénévoles, ou bien par quelques membres de l'équipe permanente, notamment auprès des universités Paris 1, Nanterre, Paris Saclay, Lyon 2, ou encore auprès de l'Edhec de Lille, l'ESCP, Sciences Po Saint Germain, Sup'agro ou encore plus récemment Sup'expertise.

ANNEXE FINANCIÈRE

RECETTES 2022



DÉPENSES 2022



ADHÉRENTS PERSONNES MORALES, PARTENAIRES, DONATEURS, INSTITUTIONNELS ET AUTRES ORGANISATIONS DONT LA COTISATION, LE DON OU LE RÈGLEMENT ÉTAIT SUPÉRIEUR À 1000 € EN 2022.

Plus de 15 000 € :

Commission Européenne (42 772 €), Fondation Charles Léopold Mayer (30 000 €), Open society Foundations (66 237 €), Orange (16 000 €).

De 5 000 à 15 000 € :

ADP, Artelia, BPI, Carrefour, CFDT, Coca-Cola, Crédit Agricole, Département Seine-St Denis, Département du Morbihan, EDF, Engie, Essilor, Fondation Un monde par tous, Fondation Choisy Club, Française Des Jeux, Maison de Famille, Métropole de Bordeaux, Métropole de Grenoble, Métropole de Lyon, Ministère du travail, RATP, Renault, L'Oréal, Pernod-Ricard, La Poste, Région Nouvelle-Aquitaine, Saint-Gobain, Schneider Electric, Suez, Tilder, Ville de Nantes, Ville de Paris, Ville de Toulouse.

Moins de 5 000 € :

Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, Espelia, Eurocompliance, FONJEP, Toit et Joie, Ville de Cannes, Ville de Grenoble, Ville de Limoges, Ville de Lille, Ville de Rennes, Ville de Toulouse, Ville de Sceaux.



14 passage Dubail - 75 010 Paris

Tél : +33 (0)1 84 16 95 65

Email : contact@transparency-france.org

Web : www.transparency-france.org

Facebook : [TransparencyInternationalFrance](https://www.facebook.com/TransparencyInternationalFrance)

Twitter : [ti_france](https://twitter.com/ti_france)