

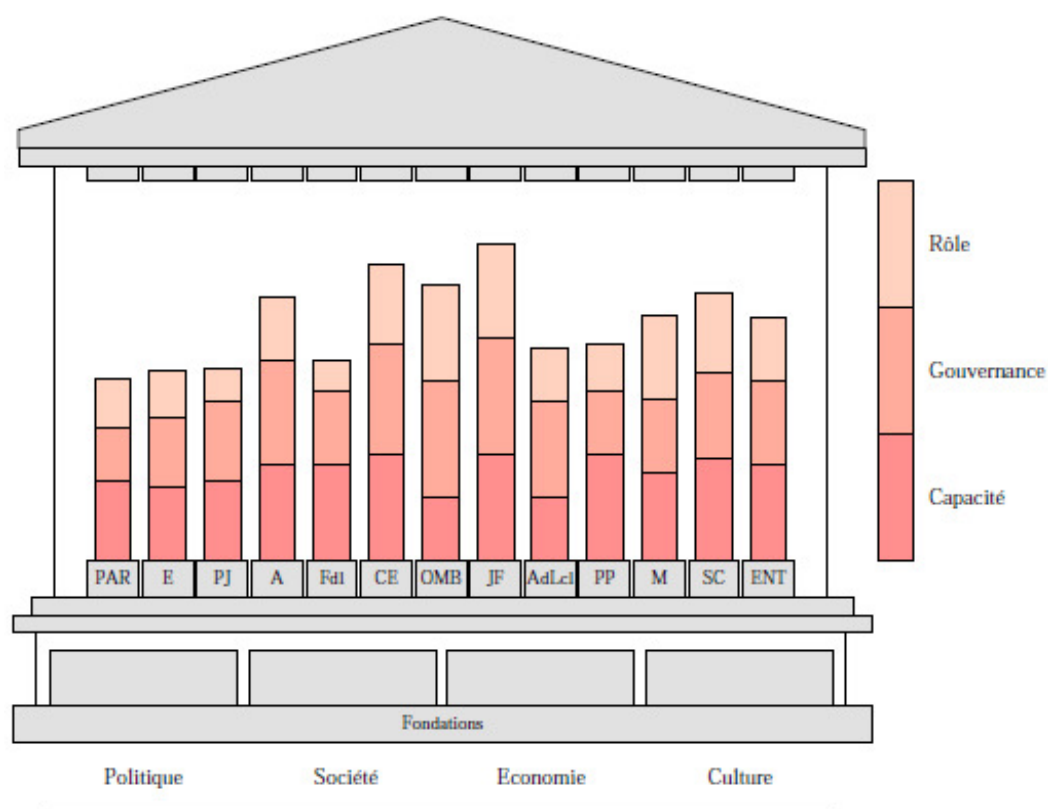
## II. Résumé exécutif

L'évaluation du système national d'intégrité (SNI) français analyse les mécanismes anti-corruption existants et leur efficacité, au travers de 13 « piliers » ou institutions considérés comme jouant un rôle dans la lutte contre la corruption en France. L'approche des études SNI considère que la solidité des piliers dépend directement de fondations que constituent les contextes social, politique, économique et culturel du pays. La présente étude a été réalisée suivant la méthodologie élaborée par Transparency International et commune à toutes les évaluations SNI.

Chacun de ces 13 piliers est évalué selon trois dimensions – (1) la capacité globale de l'institution à fonctionner (ressources et indépendance), (2) ses propres règles internes de gouvernance en termes d'intégrité, de transparence et de capacité à rendre compte (« redevabilité »), (3) son rôle dans le système national d'intégrité. La plupart des indicateurs sont étudiés sous deux aspects: (a) le « cadre légal » applicable aux institutions concernées et (b) « la pratique » effective et le comportement des acteurs appartenant à ces institutions.

### Un niveau d'intégrité globalement bon...

L'étude montre que le niveau du système d'intégrité hexagonal est globalement plutôt bon. Le temple du SNI hexagonal présente l'architecture suivante.



PAR.	Parlement	JF.	Juridictions Financières
E.	Exécutif	AdLcI.	Autorités de Lutte contre la Corruption
PJ.	Pouvoir Judiciaire	PP.	Partis Politiques
A.	Administration	M.	Médias
FdI.	Forces de l'ordre	SC.	Société Civile
CE.	Commissions Electorales	ENT.	Entreprises
OMB.	Ombudsman/Médiateur*		

Si, du fait notamment de la multiplication récente des affaires politico-financières, certains pourront trouver cette appréciation excessivement positive, il ne faut pas perdre de vue qu'elle est à mettre en perspective avec celles d'autres pays où les niveaux de corruption sont traditionnellement perçus comme étant bien plus élevés et où la pratique de la démocratie est plus récente. De plus, cette évaluation est cohérente avec les résultats du Baromètre mondial de la corruption<sup>1</sup> qui, s'il exprime une forte défiance des Français à l'égard des partis politiques, montre qu'ils considèrent en revanche leurs institutions publiques comme globalement intègres.

### **... mais des fondations en voie de fragilisation**

Avant d'entrer dans une analyse synthétique des forces et faiblesses des différents piliers, il convient de rappeler quelques observations relatives aux fondations supportant cet édifice. Si celles-ci paraissent plutôt solides et fiables, elles n'en doivent pas moins être attentivement surveillées car la prévention et la lutte contre la corruption sont étroitement liées à la résistance de ce socle. Or des lézardes existent et il convient de ne pas les laisser prospérer. Ainsi, du point de vue sociopolitique, comme dans beaucoup d'autres démocraties parlementaires, les canaux classiques d'expression et de participation politique ont tendance à s'éroder. Sur un plan plus socioéconomique, des études récentes soulignent également la tendance contemporaine de la société française à un creusement des inégalités et à la fragilisation de la cohésion sociale<sup>2</sup>. En outre, toute une série de contraintes mondiales ou supranationales sont plus que jamais génératrices de tensions sociopolitiques et de remises en question de l'Etat et de ses élites<sup>3</sup>. Enfin, pour certains, la principale limite est peut-être à rechercher plutôt du côté des fondations socioculturelles d'une corruption à la française « qui prend appui sur des mécanismes, des valeurs et des règles parfaitement intégrés et légitimés par le système politique »<sup>4</sup>.

### **La lutte contre la corruption n'est clairement pas une priorité politique**

Au vu des notes obtenues, la palme de la transparence et de l'intégrité revient aux juridictions financières et aux organes de contrôle des élections, la lanterne rouge à l'exécutif et au Parlement. Au-delà d'une lecture des résultats par pilier et de ces blâmes et satisfécits, on gagne à tenter de comparer et de rapprocher les situations. De ce point de vue, il est possible de dégager trois grandes familles de piliers. Un premier groupe réunit ceux dont la note d'ensemble fait écho à un mode de fonctionnement et à un rôle dans la lutte contre la corruption assez satisfaisants : juridictions financières, commissions électorales, secteur public et société civile. Un deuxième rassemble les secteurs présentant des notes globales plus moyennes, à savoir les piliers entreprises, médias et justice. Un troisième regroupe enfin les plus fragiles : autorités de lutte contre la corruption, partis politiques, forces de l'ordre, exécutif et Parlement. Au vu des piliers rassemblés au sein de cette dernière famille, il apparaît clairement que la lutte anti-corruption n'est pas une priorité pour les principaux acteurs politiques français : ni l'exécutif, ni les partis, ni le Parlement ne se montrent particulièrement sensibles à cet enjeu. En outre, lorsque l'on analyse la gouvernance de ces institutions sous l'angle de leur transparence, redevabilité (capacité à rendre compte) et intégrité, tant du point de vue des règles que des pratiques, celles-ci n'apparaissent pas d'avantage comme exemplaires.

---

<sup>1</sup> [http://www.transparence-france.org/e\\_upload/pdf/barometer\\_report\\_2010\\_fr.pdf](http://www.transparence-france.org/e_upload/pdf/barometer_report_2010_fr.pdf)

<sup>2</sup> Sandra Hoibian, *Baromètre de la cohésion sociale*, CREDOC, Note de synthèse, juin 2011.

<sup>3</sup> Pour une vision plus nuancée des conséquences sociales et politique des processus de globalisation voir Suzanne Berger, *Notre première mondialisation, leçons d'un échec oublié*, Editions Le Seuil, 2007 et du même auteur *Made in monde. Les nouvelles frontières de l'économie mondiale*, Editions du Seuil, 2006.

<sup>4</sup> Voir Y. Mény, *La corruption de la République*, Fayard, 1992, p.27.

## **Des institutions globalement solides, à la gouvernance perfectible et faiblement impliquées dans la lutte contre la corruption**

Une lecture en fonction de la capacité, de la gouvernance et du rôle dans le système national d'intégrité des différents piliers fait apparaître d'autres lignes de force et de faiblesse. Le plus souvent, la capacité des piliers (leurs ressources et leur indépendance) semble relativement robuste. L'évaluation de leur gouvernance (appréhendée par le prisme de leur transparence, de leur redevabilité et de leur intégrité) laisse en revanche entrevoir un tableau d'ensemble plus fragile, spécialement en ce qui concerne la transparence (et en particulier pour les piliers partis politiques et Parlement). C'est toutefois le rôle effectif qu'ils jouent dans le système national d'intégrité qui laisse souvent beaucoup plus à désirer. Sous cet angle en effet, la moitié des piliers joue un rôle assez modeste ou effacé, qu'il s'agisse de la justice (en ce qui concerne le contrôle du pouvoir exécutif et la répression effective de la corruption), des autorités de lutte contre la corruption (au regard de leurs actions en matière de prévention, d'éducation et d'investigation), des partis politiques (tant du point de vue de leur représentativité que de celui de leur engagement dans la lutte anti-corruption), des forces de l'ordre (étant donné le bilan de leurs poursuites judiciaires en matière de corruption), de l'exécutif (considérant sa gestion du secteur public et son action de lutte anti-corruption) et du Parlement (pour son action de contrôle de l'exécutif et son engagement dans la lutte contre la corruption).

### **Les lois existent... mais sont insuffisamment appliquées**

Enfin, la plupart des piliers mettent en lumière un décalage récurrent entre un cadre juridique ou institutionnel globalement très satisfaisant et des pratiques ou une mise-en-œuvre de ces règles qui ne suivent pas. Assurément donc, la prévention et la lutte contre la corruption pourront notablement progresser si l'on s'efforce de mieux faire respecter les règles déjà existantes.

### **Une lutte essentiellement symbolique ?**

Dans un certain nombre de cas toutefois, aux cadres institutionnels de la lutte anti-corruption correspondent des pouvoirs d'investigation et de sanction relativement faibles. La lutte contre la corruption peut alors prendre la forme d'une politique essentiellement symbolique. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir les nombreux rapports produits depuis une dizaine d'années notamment par les responsables du SCPC, de la CNCCFP et de la CTFVP<sup>5</sup> pour prendre toute la mesure de ce décalage que le législateur et parfois les juridictions, par leurs décisions, ont contribué à creuser<sup>6</sup>.

### **Les politiques seuls responsables ?**

Il serait cependant injuste d'imputer à nos seules élites politiques la responsabilité des insuffisances de la lutte contre la corruption en France. Des études ont en effet montré combien les citoyens français eux-mêmes sont souvent complaisants à l'égard du favoritisme et de diverses formes d'arrangements, ainsi que le rapport ambigu qu'ils nourrissent vis-à-vis de la corruption<sup>7</sup>. En outre, la défense des systèmes nationaux d'intégrité est une politique qui déborde les frontières nationales, interdépendante d'autres dynamiques et de transformations plus globales extérieures à l'hexagone. Dans un contexte européen de limitation de la dépense publique, cette politique risque de se voir confrontée à un problème de rareté de moyens qui va se poser avec de plus en plus d'acuité. De ce

---

<sup>5</sup> Service central de prévention de la corruption (SCPC), Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), Commission pour la transparence financière de la vie politique (CTFVP).

<sup>6</sup> Ces rapports contiennent depuis longtemps des propositions de réforme concrètes directement adossées aux problèmes rencontrés par les membres de ces institutions, propositions qui ne connaissent guère d'écho ou de traduction législative.

<sup>7</sup> Pierre Lascoumes (dir.), *Favoritisme et corruption à la française. Petits arrangements avec la probité*, Presses de Science Po, 2010.

point de vue par exemple, la justice française accuse déjà un retard important en comparaison de ses homologues européennes, la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice la classant dans son rapport 2010 au 18<sup>ème</sup> rang sur 45 pays en ce qui concerne son budget public annuel total.

### Principales conclusions de l'étude

- Le système national d'intégrité français est globalement bon, ce qui s'explique notamment par l'ancienneté de la pratique des institutions démocratiques
- Le socle de ce système est cependant fragilisé : affaiblissement des canaux classiques d'expression et de participation politique, creusement des inégalités, recul de la cohésion sociale, remise en question de l'Etat et de ses élites
- Les juridictions financières et les organes de contrôle des élections sont les institutions les mieux notées alors que l'exécutif et le Parlement sont celles qui obtiennent les évaluations les plus basses
- A l'exception notable de la justice, les institutions françaises concourant au système national d'intégrité ont globalement la capacité de leur action (ressources et indépendance suffisantes)
- Concernant leur gouvernance (transparence, intégrité, capacité à rendre compte – ou « redevabilité »), les progrès à faire se situent surtout au niveau de la transparence et concernent notamment les partis politiques et le Parlement
- L'implication des institutions françaises dans la lutte contre la corruption est globalement faible. Au-delà d'annonces symboliques, ce sujet n'est à ce jour clairement pas une priorité politique
- L'écart entre les textes, globalement bons, et leur mise en œuvre effective constitue l'un des principaux défis à relever
- Les politiques ne sont pas les seuls responsables. Les Français, parfois complaisants à l'égard du favoritisme et de diverses formes d'arrangements, nourrissent un rapport ambigu à l'égard de la corruption

## Principales recommandations du rapport

1. Les **partis politiques** doivent enfin **ériger la lutte contre la corruption en véritable priorité** et aller ainsi bien au-delà des habituelles réformes symboliques motivées par les affaires. La **société civile**, au sens large, doit se mobiliser pour susciter ce sursaut indispensable au rétablissement de la confiance des citoyens dans leurs institutions.
2. Mieux **sensibiliser** les Français aux enjeux et solutions de la lutte contre la corruption en introduisant ce thème dans les programmes d'éducation civique et en donnant une meilleure visibilité aux travaux d'institutions telles que le Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) ou la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).
3. Instaurer la publication de **déclarations d'intérêts** précises à tous les niveaux de la décision publique (élus locaux et nationaux, membres du gouvernement, membres des cabinets ministériels et fonctionnaires d'autorité) et consacrer l'obligation de s'abstenir de participer à une décision publique en cas d'intérêts personnels liés à la question abordée.
4. Encadrer le **lobbying** et assurer sa transparence à tous les niveaux de la décision publique.
5. Garantir au sein de l'administration la protection des **lanceurs d'alerte** contre toute forme de représailles.
6. Le contrôle citoyen ainsi que la **participation citoyenne** à l'élaboration de la décision publique doivent être encouragés. Cela passe notamment par une amélioration du dispositif français sur le droit d'accès à l'information.
7. Instituer un contrôle des **comptes des assemblées**.
8. Imposer aux **partis politiques** l'obligation de publier intégralement leurs comptes et doter la CNCCFP de pouvoirs d'investigation.
9. Réformer le **statut du Parquet** afin d'en faire une véritable autorité judiciaire indépendante du pouvoir exécutif et doter la **police financière** de moyens suffisants.
10. Renforcer l'impartialité de la procédure de classification, en dotant la Commission consultative du **secret de la défense nationale** (CCSDN) d'un pouvoir de décision susceptible d'appel.
11. Encourager le développement du **journalisme d'investigation** et assurer la transparence de l'**actionnariat des médias**.
12. Les **entreprises françaises** doivent prendre des engagements publics en matière de lutte contre la corruption et adopter dans ce domaine des dispositifs de prévention inspirés des meilleures pratiques.

## VII. Conclusion

L'état des lieux des institutions (ou piliers) jouant un rôle dans le dispositif global de prévention et de lutte contre la corruption en France (le système national d'intégrité) est relativement bon. Les piliers offrent néanmoins des situations contrastées :

		Capacité /100	Gouvernance /100	Rôle /100
Juridictions financières	83	83	92	75
Commissions électorales	78	83	88	63
Société civile	70	81	67	63
Administration	67	75	83	42
Médias	65	69	58	67
Entreprises	64	75	67	50
Partis politiques	57	83	50	38
Autorités de lutte contre la corruption	56	50	75	42
Forces de l'ordre	53	75	58	25
Pouvoir judiciaire	50	63	63	25
Exécutif	50	58	54	38
Parlement	47	63	42	38

Juridictions financières, commissions électorales, secteur public et société civile sont les mieux notés. Les piliers entreprises, médias et justice se trouvent dans une position intermédiaire. Enfin, les autorités de lutte contre la corruption, les partis politiques, les forces de l'ordre, l'exécutif et le Parlement sont les piliers dont la situation doit progresser, d'abord sur le plan de leur rôle dans le système national d'intégrité, ensuite sur celui de leur gouvernance.

En effet, si le plus souvent, la capacité des piliers (leurs ressources et leur indépendance) semble relativement robuste, l'évaluation de leur gouvernance (transparence, redevabilité et intégrité) laisse en revanche entrevoir un tableau d'ensemble plus fragile. C'est toutefois le rôle joué par ces piliers dans la lutte contre la corruption qui laisse souvent beaucoup plus à désirer. Sous cet angle en effet, la moitié des piliers joue un rôle assez modeste, voire nettement insuffisant.

A un niveau plus fin d'analyse, de nombreux piliers permettent de mettre en évidence un décalage entre un cadre juridique ou institutionnel globalement satisfaisant et des pratiques qui laissent d'avantage à désirer (notamment en raison des moyens d'investigation et de sanction relativement faibles dont disposent les institutions de lutte anti-corruption) et s'avèrent parfois complexes à documenter. Assurément donc, la prévention et la lutte contre la corruption pourraient réaliser des progrès notables si l'on commençait simplement par mieux faire respecter les règles déjà existantes.

Le contrôle citoyen ainsi que la participation citoyenne à l'élaboration de la décision publique paraissent devoir être développés. Il est par exemple suggéré :

- d'envisager des saisines directes par les citoyens, par exemple des autorités de déontologie ;
- de mettre en place des procédures de consultation publique aux niveaux local et national, ouvertes à l'ensemble des citoyens et organisations désireux de participer au débat. Les contributions seraient publiées en temps réel, comme cela se fait déjà pour la Commission européenne. Cette proposition s'appuierait sur le dispositif proposé par le Conseil d'État dans son rapport public 2011 « Consulter autrement, participer effectivement ».

L'accent doit par ailleurs être mis sur l'éducation : il est essentiel de sensibiliser les futurs acteurs de la vie économique et sociale aux concepts de démocratie, d'Etat de droit et d'intérêt général, valeurs fondamentales dont la corruption constitue une négation. C'est pourquoi TI France recommande par

exemple d'inclure dans les programmes d'instruction civique la sensibilisation aux enjeux de la lutte contre la corruption.

Le panorama dressé fait apparaître les acteurs politiques à la fois comme faiblement mobilisés au service de la lutte anti-corruption et comme devant mieux faire tant sur le plan de l'indépendance, que sur celui de la transparence, de la redevabilité et de l'intégrité.

Au demeurant, la centralité et l'autonomie de l'exécutif affecte de façon conséquente la marge de manœuvre des autres piliers (qu'il s'agisse du Parlement, de la justice, des autorités de lutte contre la corruption ou des médias).

La France n'a pas centralisé au sein d'une agence ou d'une institution unique ses moyens de prévention et de lutte contre la corruption. Pour autant, les responsables des différents opérateurs de cette politique affirment travailler fréquemment ensemble dans le cadre d'une coopération qui fonctionnerait assez bien. Il pourrait cependant être utile aux différents maillons de cette chaîne de se réunir ponctuellement pour échanger sur leurs bonnes pratiques, les difficultés rencontrées par les uns et les autres, faire un point sur l'évolution des modes opératoires des contrevenants et mettre en place des stratégies communes ou plus concertées.

Outre ces échanges internes, il convient également d'évoquer la question de la coopération internationale qui conditionne elle aussi l'efficacité de la lutte anti-corruption. De nombreuses affaires ont en effet des ramifications financières à l'étranger. Certaines enquêtes en cours sur des questions de financement de la vie politique française l'ont encore démontré récemment. Or, pour enquêter et faire progresser ces dossiers, encore convient-il de travailler avec d'autres partenaires et Etats étrangers, eux aussi soucieux de coopérer en la matière, notamment en donnant une suite favorable aux commissions rogatoires internationales qui leur sont présentées.

En l'état actuel des informations disponibles, il paraît évidemment très aventureux d'oser risquer un diagnostic sur le futur proche de la lutte anti-corruption dans l'hexagone. L'enjeu pourrait bien continuer d'être saillant en 2012, au moins sur un plan symbolique, vues les grandes consultations électorales à venir. Plus spécialement, la question des conflits d'intérêts devrait encore faire parler d'elle si le projet de loi promis par le gouvernement parvient à être inscrit sur l'agenda parlementaire. Nul ne peut en revanche savoir si les conflits d'intérêts en matière de santé publique révélés par le scandale du Médiateur seront de nature à sensibiliser plus généralement le public à l'urgence de lutter contre les coûts économiques et humains induits par la corruption, alors même que cette affaire a fait la démonstration des répercussions et des dangers concrets que fait planer sur la santé - et donc sur la vie quotidienne des Français - le non-respect de la probité.