

Lutte contre la corruption : immobilisme français, leçons italiennes

Les affaires politico-financières, notamment de corruption, occupent une part croissante de l'espace médiatique. En témoigne encore ces temps-ci l'omniprésence du débat sur les « lanceurs d'alerte »¹, après les récentes révélations sur les clients d'HSBC Suisse².

Pourtant, et malgré les engagements de campagne du président de la République³, la France semble peu disposée à s'attaquer au fléau de la corruption. Après des lois « Cahuzac » adoptées à la hâte et sans véritable préparation fin 2013, aucune initiative significative n'est à relever du côté des pouvoirs publics. Cet immobilisme fait fi des mises en causes répétées des ONG⁴ comme des principales organisations internationales⁵. Il passe outre également une forte volonté populaire de durcir les sanctions contre les élus fraudeurs ou corrompus⁶.

Les autorités françaises n'ont pas davantage réagi au séisme déclenché par l'amende colossale infligée aux Etats-Unis à son fleuron industriel Alstom (une bagatelle de 672 millions de dollars, soit 632 millions d'euros⁷). Elles pourraient pourtant s'inspirer de certains de ses voisins, dont la surprenante Italie.

¹ Ces deux derniers mois, trois titres de presse ont réalisé des dossiers sur les « lanceurs d'Alerte » : *Libération*, *L'Obs* et *Paris Match*. Et des émissions de radio ou des débats télévisés ont pris le relais.

² Voir notamment : François PILET, Marie MAURISSE et Aliaume LEROY (2014), « SwissLeaks : HSBC abritait l'argent du crime », *Le Monde*, 4 mars 2015. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/03/04/swissleaks-hsbc-abritait-l-argent-du-crime_4587069_3234.html#juBYi1tHdHymQa3Q.99 (consulté le 17 mars 2015)

³ Voir en particulier les propositions n°47, 53, 58. Disponible sur : <http://fr.scribd.com/doc/93200567/Les-60-engagements-presidentiels-de-Francois-Hollande> (consulté le 17-03-2015).

⁴ Voir le communiqué de presse commun à Anticor et Transparency international France du 9 avril 2013 : <http://www.anticor.org/2013/04/10/corruption-et-ethique-ne-plus-faire-semblant/> (consulté le 17-03-2015).

⁵ Ces trois derniers mois seulement, l'OCDE et le Conseil de l'Europe se sont montrés extraordinairement critiques. Voir le communiqué inhabituel du 23 octobre 2014 de l'OCDE : <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/declaration-du-groupe-de-travail-de-l-ocde-sur-la-mise-en-uvre-par-la-france-de-la-convention-sur-la-corruption-d-agents-publics-etrangers.htm> ; le rapport de conformité de décembre 2014 : <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/France-Rapport-Suivi-Ecrit-Phase-3-FR.pdf> ainsi que celui du Groupe d'Etats contre la corruption du Conseil de l'Europe du 12 mars 2015 : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2014\)29_2nd_Interim_France_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2014)29_2nd_Interim_France_FR.pdf) (consulté le 17-03-2015).

⁶ Telle qu'elle ressort notamment d'une série de sondages récents. Dans le dernier en date, 95% des personnes interrogées se déclarent favorable à un durcissement des sanctions (4% défavorables et 1% de ne prononcent pas). Voir Olivier FAYE (2014), « Les Français largement favorables à l'inéligibilité des élus condamnés », *Le Monde*, 14 novembre 2014. Le sondage PowerFoule-Opinion Way-Le Monde publié en novembre 2014 est disponible sur : http://www.opinion-way.com/pdf/sondage_opinionway_pour_powerfoule.org_-_1_ineligibilite_des_elus_-_novembre_2014.pdf (consulté le 17-03-2015).

⁷ Soit une somme 126 fois supérieure au montant maximal de l'amende prévue en droit français en matière de corruption internationale des personnes morales, récemment relevée à 5 millions d'euros.

EN ITALIE : UNE VOLONTE POLITIQUE DE S'ATTAQUER A LA CORRUPTION

L'Italie, dans notre imaginaire français, est un pays victime de puissantes mafias et d'une corruption endémique, sans commune mesure avec notre situation hexagonale. Laissant momentanément de côté les spécificités de la criminalité organisée pour nous pencher sur le phénomène de corruption, il se pourrait pourtant que nous ayons quelques surprises. Car l'exemple d'une lutte véritable contre le « cancer » de la corruption pourrait bien venir de ce voisin à la réputation sulfureuse. Le pays témoigne en effet d'une activité et actualité anti-corruption débordantes et pour tout dire des plus intéressantes.

Tout d'abord, les enquêtes se multiplient, couvrant des champs particulièrement vastes et n'épargnant pas, bien au contraire, les élites politiques locales et nationales. Les derniers mois seulement fourmillent d'exemples : Venise (« affaire Moïse »⁸), Milan (affaire de l'exposition universelle⁹), Rome (affaire « mafia capitale »)¹⁰... A Rome, justement, déjà plus de 100 personnes sont visées par cette seule enquête -dont l'ancien Maire Gianni Alemanno- et une quarantaine ont été arrêtées¹¹. Avec au passage une prise de conscience d'un probable changement de nature de la corruption publique : dans les années quatre-vingt-dix, les scandales de pots-de-vin étaient le plus souvent liés à du financement d'activités politiques. Désormais l'enrichissement personnel semble être privilégié¹². Autre temps, autres mœurs.

Ensuite la presse italienne a récemment désigné un juge anti-corruption homme de l'année (imaginerait-on seulement le magistrat français Renaud Van Ruymbeke, par exemple, ainsi mis à l'honneur en France ?)¹³. Raffaele Cantone est à la tête de la puissante agence anti-corruption nationale (« *Autorità Nazionale Anticorruzione* »¹⁴). Une autorité administrative indépendante, distincte des institutions anti-mafia, forte de quelque 300 personnes et d'un

⁸ Dominique DUNGLAS (2014), « Venise : une corruption sans vergogne ! », *Le Point*, 6 juin 2014. Disponible sur : http://www.lepoint.fr/monde/venise-une-corruption-sans-vergogne-06-06-2014-1833404_24.php (consulté le 17-03-2015).

⁹ Richard HEUZE (2014), « En Italie, Renzi relève le défi de la grande corruption », *Le Figaro*, 17 juin 2014. Disponible sur : <http://www.lefigaro.fr/international/2014/06/17/01003-20140617ARTFIG00257-en-italie-renzi-releve-le-defi-de-la-grande-corruption.php> (consulté le 17-03-2015).

¹⁰ Lucie GEFFROY (2014), « "Mafia capitale", l'énorme scandale qui secoue l'Italie », *Courrier international*, 9 décembre 2014. Disponible sur : <http://www.courrierinternational.com/revue-de-presse/2014/12/09/mafia-capitale-l-enorme-scandale-qui-secoue-l-italie?page=all> (consulté le 17-03-2015).

¹¹ Eric JOZSEF (2014), « Mafia : Rome, ville offerte », *Libération*, 7 décembre 2014. Disponible sur : http://www.liberation.fr/monde/2014/12/07/mafia-rome-ville-offerte_1158784 (consulté le 17-03-2015).

¹² Cette analyse ressort explicitement des principaux articles de fond sur les affaires italiennes. Voir en particulier : Dominique DUNGLAS (2014), « Italie : le retour des affaires, des combines et de mani pulite », *Le Point*, 9 mai 2014. Disponible sur : http://www.lepoint.fr/monde/italie-le-retour-des-affaires-des-combines-et-de-mani-pulite-09-05-2014-1820923_24.php (consulté le 17-03-2015) et Marcelle PADOVANI (2014), « Un énorme scandale de fraude fiscale secoue l'Italie », *L'Obs*, 22 octobre 2014. Disponible sur : <http://tempsreel.nouvelobs.com/monde/20141022.OBS2824/corruption-un-enerme-scandale-de-fraude-fiscale-secoue-l-italie-ses-vieux-demons.html> (consulté le 17-03-2015).

¹³ Philippe RIDET (2014), « Le juge Cantone homme de l'année 2014. Président de la République en 2015 ? », *Le Monde*, 27 décembre 2014.

¹⁴ Voir son site : <http://www.avcp.it/portal/public/classic/Autorita> (consulté le 17-03-2015).

budget annuel supérieur à 60 millions d'euros¹⁵. Excusez du peu, mais on est très loin du budget cumulé de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)¹⁶ et du Service central de prévention de la corruption (SCPC)¹⁷ qui ne dépasse guère 6% de cette somme. Or les contraintes budgétaires sont plus fortes encore en Italie qu'en France. Preuve s'il en faut qu'une volonté politique suffisante permet toujours de trouver des financements.

Enfin, le nouveau président de la République italienne Sergio Mattarella, sitôt élu le 31 janvier 2015, a prononcé un vibrant appel devant les chambres en plaçant la lutte contre la corruption et le crime organisé au premier rang de ses priorités¹⁸.

Mais déjà peut-on entendre les critiques, sur le mode : « tout cela est logique tant le problème de la corruption est grave en Italie, contrairement à la situation de la France ». Et si un sentiment si partagé ne relevait pas tout simplement de l'erreur grossière ?

EN COMPARAISON : L'IMMOBILISME FRANCAIS

Evidemment, les images d'Epinal du crime italien en comparaison de la vertueuse France ne peuvent être complètement démenties, tant la corruption conserve son halo impénétrable de secret. On ne sait à peu près rien de son ampleur ni de ses évolutions dans notre pays, bien peu encore de son fonctionnement.

Le mécanisme d'inaction est devenu un classique de l'analyse : comment faire changer une situation par ceux-là même qui ont tout intérêt à ce qu'elle ne change jamais ? La lutte contre la corruption, c'est peu dire, ne fait pas recette chez les politiques. Ces derniers peinent à financer des politiques d'où ne semble provenir que des « ennuis »¹⁹. Alors rien ne bouge et nous pourrions longtemps encore compter les progrès de partis autoproclamés antisystème, faisant leur miel électoral d'une montée fracassante de la défiance publique.

Au passage, on ne soulignera jamais assez le peu d'empressement de l'Etat à lancer des programmes de recherche dignes de ce nom. Le sujet, pluridisciplinaire par nature, est sous-

¹⁵ Gianluca DI FEO (2015), « Ispettori e trasparenza, nasce l'Anticorruzione », *L'Espresso*, 5 janvier 2015. Disponible sur : <http://espresso.repubblica.it/palazzo/2015/01/05/news/ispettori-e-trasparenza-nasce-l-anticorruzione-1.193822> (consulté le 17-03-2015).

¹⁶ Soit seulement 3 636 711 d'euros -dont 2 636 711 euros de frais de personnel- en crédit de paiement prévus pour 2015. Budget prévu à l'action 9 du programme 308 « Protection des droits et des libertés » de la mission « Direction de l'action du gouvernement » disponible sur : http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2015/pap/pdf/DBGPGMPGM308.pdf (consulté le 17-03-2015).

¹⁷ Le budget propre du SCPC n'est pas connu, mais il est vraisemblablement très faible, avec tout juste quelques personnes mises à disposition. Du reste, dans ses trois derniers rapports annuels, le service lui-même appelait à une réforme à la hauteur des enjeux de la matière. Voir par exemple : SCPC (2014), *Rapport annuel 2013*, Paris, La Documentation française, p. 13.

¹⁸ Il a notamment déclaré que la corruption avait « atteint un niveau inacceptable ». Voir : REUTERS (2015), « Italie – Lutter contre la corruption est la priorité – Mattarella », *Thomson Reuters*, 3 février 2015. Disponible sur : <http://fr.reuters.com/article/idFRL6N0VD2UI20150203> (consulté le 17-03-2015).

¹⁹ Ce serait pourtant un signe évidemment de l'efficacité d'une lutte anti-corruption.

investi par le monde de la recherche, là où son actualité incessante plaiderait au contraire pour une salutaire prise de recul.

Contrairement à ce qui existe dans de très nombreux pays comme aux Etats-Unis, au Royaume-Uni²⁰, au Canada²¹ (où le Professeur Denis Saint-Martin dirige une équipe d'une cinquantaine de chercheurs anti-corruption !), ou même encore en Suisse²², il n'existe en France aucun centre de recherche se penchant exclusivement sur la corruption et ses nombreuses questions connexes. Il n'existe pas davantage de programme d'étude collectif sur la durée.

La même sous-activité affecte la scène judiciaire, où seulement quelques dizaines d'affaires de corruption sont jugées chaque année, avec même une certaine tendance récente à la baisse selon les chiffres publiés annuellement par le SCPC.

La lutte contre la corruption internationale tient à elle seule lieu de symbole : seulement 4 condamnations de personnes physiques et aucune entreprise en presque 15 ans²³ ! Tout se passe comme si les Etats-Unis exerçait la réalité d'un droit de punir à l'encontre des entreprises hexagonales (Alcatel Lucent en 2010²⁴, Total en 2013²⁵, Alstom fin 2014²⁶) que la France n'est pas capable de mettre en œuvre sur son propre sol. Il y aurait de quoi se demander ce qu'apporte son adhésion aux conventions internationales du secteur.

Tout amène donc à cette conclusion simple : la lutte contre la corruption en France n'est qu'un tigre de papier. Tout au plus constate-t-on une récente montée en puissance des enquêtes en même temps que le parquet national financier prend ses marques. Mais, il faut le rappeler, le juge d'instruction est un juge indépendant statutairement du pouvoir²⁷, ce que n'est pas un représentant du parquet.

Dans une discussion récente, un ancien étudiant, devenu « *compliance officer* » (chargé de la conformité) d'un grand groupe exportateur français nous confiait qu'il en venait peu à peu à

²⁰ Par exemple à l'Université d'Oxford : <http://www.kellogg.ox.ac.uk/researchcentres/csct>. Mais il est vrai que la recherche sur les questions d'intérêt public est institutionnalisée outre-manche. Il existe même un « Département de la recherche et de l'analyse » rattaché au ministère en charge de la Justice, où officient de nombreux chercheurs et docteurs de différentes disciplines. Voir : <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-justice/about/research> (consulté le 17-03-2015)

²¹ Voir : <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/politique/2014/10/27/005-commission-charbonneau-parti-liberal-corruption.shtml> (consulté le 17-03-2015).

²² Le Centre de recherche, très actif, présidé par le Professeur Mark PIETH fait autorité : <https://www.baselgovernance.org/> (consulté le 17-03-2015).

²³ Le chapitre français de l'organisation non gouvernementale basée à Berlin parle d'un « échec » de la France sur le terrain de la lutte contre la corruption internationale dans une note publiée en février 2015. Voir : http://www.transparency-france.org/ewb_pages/div/Plaidoyer_pour_la_justice_transactionnelle.php (consulté le 17-03-2015).

²⁴ Voir : <http://www.justice.gov/opa/pr/alcatel-lucent-sa-and-three-subsidiaries-agree-pay-92-million-resolve-foreign-corrupt> (consulté le 17-03-2015).

²⁵ Voir : <http://www.justice.gov/opa/pr/french-oil-and-gas-company-total-sa-charged-united-states-and-france-connection-international> (consulté le 17-03-2015).

²⁶ Voir : <http://www.justice.gov/opa/pr/alstom-pleads-guilty-and-agrees-pay-772-million-criminal-penalty-resolve-foreign-bribery> (consulté le 17-03-2015).

²⁷ Les mauvais esprits diront que c'est précisément ce qui a bien failli lui coûté son existence en 2009 et que l'on comprendrait mieux désormais quelques années plus tard l'empressement d'un ancien président de la République à vouloir supprimer cette institution.

oublier le droit français anti-corruption tant celui-ci ne représente aucunement une menace pour son entreprise. Autant dire que nous aurons déjà fait des progrès notable en nous posant réellement la question : « comment rendre notre droit opérant ? ».

CONCLUSION

Certes, cette comparaison France-Italie ne doit pas masquer les problèmes graves auxquels se confronte la péninsule en entretenant l'illusion que tout serait maîtrisé. A bien des égards, les juges rencontrent toujours les plus extrêmes difficultés pour combattre une corruption très répandue. La période berlusconienne n'a pas aidé. En cela de nombreux parallèles peuvent être faits avec la France²⁸.

Cependant reste la réalité d'une prise de conscience des autorités publiques qui semble avoir jusque-là échappé aux responsables politiques français.

Reste cette délicate question de l'ampleur comparée du phénomène entre la France et l'Italie, qui justifierait une volonté politique adaptée à chaque situation. Une étude d'opinion européenne publiée en février 2014, en même temps que le premier rapport anti-corruption de Bruxelles, peut nous aider à y voir plus clair. Elle donnait des précisions inattendues -et jusque-là passées inaperçues- sur la réalité empirique de la corruption.

L'étendue de la corruption était en effet évaluée par la question « *connaissez-vous personnellement quelqu'un qui a reçu ou donné des pots-de-vin [au cours des 12 derniers mois] ?* »²⁹. Chiffre énorme, qui traduit à quel point la corruption est peu poursuivie, 9% des Italiens interrogés avouaient ainsi avoir une « expérience pratique » de la corruption. Mais quelle surprise de découvrir que 16% des Français répondaient de même³⁰ !

Adrien ROUX

*Diplômé de l'Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence
Doctorant en droit et chargé d'enseignement en droit pénal et criminologie
Aix-Marseille Université*

²⁸ Le juge de l'affaire *mani pulite* l'a récemment rappelé, tout en soulignant que « *ça ne concerne pas seulement l'Italie, je suis désolé mais je ne pense pas que la France puisse s'y soustraire* ». Voir Antonio DI PIETRO (2014), « En Italie, "les juges sans moyens face à la corruption" », *Le Journal du dimanche*, 28 décembre 2014. Disponible sur : <http://www.lejdd.fr/International/Europe/Pour-Antonio-Di-Pietro-les-juges-en-Italie-sans-moyens-face-a-la-corruption-708912> (consulté le 17-03-2015).

²⁹ Au chapitre : « *Personal experience of corruption* », voir : COMMISSION EUROPEENNE (2014), « Corruption », *Sondage Eurobaromètre n°397*, Union européenne, Bruxelles, 3 février 2014. Disponible sur : http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (consulté le 17-03-2015).

³⁰ *Ibid.*, p. 70.