

Rapport d'activité

Année 2003

Si l'on devait caractériser d'un mot ce qu'a été l'année 2003 pour Transparency International, on pourrait dire que c'est celle pendant laquelle, après dix ans d'existence, TI s'est livrée à un réexamen de ses méthodes et de ses structures, tant au niveau international qu'à l'échelon français. Ce retour sur soi-même a été favorisé par l'arrivée à Berlin, au premier semestre, d'un nouveau directeur général venu de Grande Bretagne, David Nussbaum, auquel Peter Eigen a remis en fin d'année ses fonctions exécutives pour demeurer président du conseil d'administration ; et à Paris par la préparation d'un passage de relais en fin d'année à la tête de la section française, où Daniel Lebègue a succédé à Daniel Dommel.

Le secrétariat international a poursuivi tout au long de l'année une réflexion approfondie à laquelle il a associé l'ensemble du réseau. Il a conçu trois scénarios possibles d'évolution du mouvement, vers une force de proposition efficace, un mouvement populaire ou un réseau d'experts, imaginant les implications que pourrait avoir chacun d'entre eux, et il a demandé aux sections nationales de donner leur point de vue. TI (France) a opté pour s'inscrire dans le premier schéma, tout en empruntant quelques traits aux deux autres. Il a ensuite exploité cette consultation pour élaborer un plan stratégique très détaillé.

Ce plan reprend quelques valeurs fondatrices définies il y a deux ans à l'assemblée générale de Prague : transparence, "accountability" (c'est à dire responsabilité au sens étymologique du mot : devoir de répondre de ce qu'on fait), intégrité, solidarité, courage, justice, démocratie. Il rappelle les missions que se donne TI, en particulier à l'échelon du secrétariat international : maintenir la corruption dans le haut de la liste des problèmes à traiter, développer des actions au niveau international, développer des outils à l'usage des sections nationales, entreprendre des recherches pour mieux connaître la corruption. Il fixe quelques domaines d'action prioritaires, tels que la corruption politique (éviter que l'argent des affaires ne pèse sur les décisions politiques), les instruments internationaux (dont la convention de l'ONU est le dernier en date), les marchés publics, les principes de conduite des affaires (singulièrement dans certains secteurs sensibles : le BTP, l'armement, l'exploitation forestière...).

De son côté, TI (France) a engagé au cours de l'été et de l'automne toute une série de consultations, externes et internes. Elle a interrogé d'autres ONG (WWF, FIDH) pour bénéficier de leur expérience. Elle a interviewé un nombre significatif de ses membres pour connaître leurs appréciations et leurs attentes. Elle a recueilli l'avis de spécialistes en communication. À la suite de quoi elle a élaboré un plan d'action pour les années 2004 à 2006, qui définit trois cibles majeures :

- § les entreprises, à l'égard desquelles il s'agit d'assurer une fonction de veille (sur les textes, la jurisprudence, les normes professionnelles, les pratiques), de conseil et d'accompagnement (pour mettre en place des dispositifs d'identification et de prévention des risques liés à la corruption) et de formation ;
- § les collectivités locales, confrontées au transfert de compétence résultant de la décentralisation et à la nouvelle réglementation des marchés publics ;

§ les jeunes, qu'il s'agit, dans les grandes écoles, les universités, les universités d'entreprises, voire dès l'enseignement secondaire, de rendre attentifs aux risques et aux méfaits de la corruption.

*

* *

Sur le plan international, l'événement saillant de l'année écoulée en matière de lutte contre la corruption aura été la conclusion de la convention négociée à Vienne sous l'égide de l'ONU et signée du 9 au 11 décembre à Merida par quatre-vingt-quinze pays de tous les continents. Cet accord est certes très imparfait : il comporte de grosses lacunes, nombre de ses dispositions demeurent facultatives, il ne prévoit à ce stade aucune procédure de suivi. Mais c'est le premier qui rassemble des pays du monde entier et il s'étend à des questions qui n'avaient jamais été abordées jusqu'ici, telles que la restitution aux pays spoliés des sommes détournées par des dirigeants corrompus et placés par eux à l'étranger. Comme d'autres ONG, TI a pu assister aux pourparlers en observateur et souffler quelques idées aux négociateurs. Elle est ainsi à l'origine de la décision de faire du 9 décembre une journée mondiale anti-corruption.

De toutes les conventions en vigueur, celle de l'OCDE devrait être aujourd'hui la plus opérationnelle. Mais elle suscite une double inquiétude. D'une part, si les premiers examens sur place prévus par la procédure de suivi ont paru sérieux et approfondis – le tour de la France est venu cette année – ils ont été lents à démarrer. Le secrétariat de Berlin au niveau de l'OCDE, les sections nationales, dont TI (France), auprès des gouvernements, ont fait des démarches visant à assurer les moyens nécessaires pour soutenir un rythme plus rapide. D'autre part, Paris a accueilli en octobre une conférence des sections de TI dans les pays signataires, à laquelle ont pris part des magistrats de ces pays et des représentants de l'OCDE, afin d'examiner pourquoi la convention n'avait encore reçu aucune suite en justice et comment les blocages pouvaient être surmontés.

L'année 2003 a vu naître une nouvelle convention régionale pour combattre la corruption, celle de l'Union Africaine, approuvée par les Chefs d'État réunis en juillet à Maputo. TI (France) avait écrit au président de la République, qui recevait, quelques semaines auparavant, le sommet du G8 à Évian, pour que celui-ci apporte ses encouragements à la conclusion de cet accord.

*

* *

Dans ses rapports avec les pouvoirs publics, TI (France) s'est attachée à suggérer des réformes propres à rendre les administrations et les entreprises attentives à éviter toute menace de corruption.

Sa participation au Conseil National du Développement Durable lui en a donné l'occasion. Notre association a souligné l'obstacle qu'opposait la corruption à une politique de développement durable. Elle a présenté toute une série de propositions concrètes, dont la plupart ont été retenues dans la "première contribution" du Conseil. Celle qui aurait sans doute l'effet le plus rapide et le plus sensible consisterait à compléter l'article 116 de la loi sur les nouvelles régulations économiques pour demander aux sociétés cotées de rendre compte, dans leur rapport annuel, non seulement de la façon dont elles prennent en compte

les incidences environnementales et sociales de leur activité, mais encore de leurs initiatives tendant à prévenir les risques de corruption. Aucune de ces propositions n'a toutefois été reprise dans le document de stratégie gouvernementale diffusé aussitôt après la remise du rapport du CNDD.

L'annonce d'une nouvelle réforme du code des marchés publics, après celle de 2001, a conduit TI (France) à proposer au gouvernement plusieurs mesures tendant à concilier le souci de simplification, qui inspire cette réforme, avec la sauvegarde d'une transparence suffisante des procédures, que menaçait en particulier un fort relèvement des seuils de recours obligatoire à l'appel d'offres.

Un groupe de travail s'est penché sur les problèmes posés par les centres financiers offshore qui offrent à la fois un lieu de blanchiment d'argent, un moyen d'évasion fiscale et une échappatoire aux règles du droit commercial. Il a présenté une dizaine de propositions pour en limiter les abus.

A la veille d'un nouveau train de décentralisation, un autre groupe de travail a réfléchi aux dispositions qui pourraient limiter le risque de le voir favoriser un développement de la corruption dans les collectivités locales, comme cela s'était produit après 1982. Il a articulé un certain nombre de mesures ponctuelles à cet effet et a, d'autre part, ouvert plusieurs pistes de réflexion qui remettent en jeu des traditions bien établies et appellent un débat approfondi avant qu'en soient éventuellement tirées des conclusions sur le plan législatif.

Une étude de droit comparé, amorcée en 2002, sur les conditions dans lesquelles peut être prouvé le délit de corruption, s'est poursuivie, non sans difficulté pour recueillir les éléments voulus à l'étranger. Une autre, qui avait dû être interrompue, a été reprise, avec pour objet de protéger les témoins d'actes de corruption, qui souvent hésitent à donner l'alerte par crainte de représailles. La France est sur ce point, en retard sur d'autres pays mais n'est pas nécessairement prête à adopter les mêmes solutions. Ce qui est considéré ailleurs comme un acte civique est parfois perçu chez nous comme de la délation.

*

* *

Pour combattre la corruption, changer les lois n'est qu'un moyen parmi d'autres de se rapprocher du but, qui est de changer les comportements.

Particulièrement important est le comportement des entreprises. C'est lui que visent à infléchir les "principes de conduite des affaires pour contrer la corruption", rendus publics par Transparency International en 2002. Une présentation en a été faite à Paris dans les bureaux du cabinet Utopies. Ces principes ont suscité de l'intérêt et TI (France), qui les a traduits en français, a décidé d'inviter ses correspondants habituels pour en prendre connaissance, avec l'intention d'en faire une large promotion.

Dès 1999, le secrétaire général des Nations Unies avait invité les entreprises à signer, sous le nom de Global Compact, un pacte fondé sur neuf principes très généraux, mais dont aucun ne se référait à l'intégrité de la gestion. Il a été proposé de combler cette lacune à l'occasion de la visite à Paris, fin janvier 2004, de Kofi Annan et des représentants des entreprises françaises (au nombre de 250) et étrangères adhérentes au pacte. Une décision doit être prise à ce sujet à New -York en juin 2004.

C'est aussi dans une relation individuelle que TI (France) peut intervenir auprès des entreprises. Plusieurs sociétés importantes ou organismes publics ont approché notre association en 2003 pour lui suggérer d'établir avec elles un partenariat;

Mais ce sont les PME qui auraient le plus besoin d'être guidées et soutenues pour faire face aux risques de corruption auxquels elles sont exposées. Le CFCE s'est préoccupé des plus vulnérables d'entre elles, les PME exportatrices, en créant un cercle éthique, auquel notre association participe. Cette instance se propose d'élaborer à leur intention un vademecum, pour lequel TI (France) a rédigé un projet de chapitre consacré à la façon de s'affranchir de la corruption.

Les notations d'entreprises qui prennent en compte d'autres critères que les performances financières constituent, elles aussi, une incitation à une gestion intègre. L'agence Vigeo a invité TI à faire partie de son conseil d'administration, où un membre de notre association la représente.

Le secteur pétrolier et minier a spécialement retenu l'attention en 2004 à cause de la campagne "Publiez ce que vous payez", lancée par l'ONG Global Witness et à laquelle TI s'est associée avec d'autres ONG. Cette campagne a pour objet de rendre public le montant des impôts et redevances qui sont versés par les compagnies exploitantes aux États concédants et qui représentent pour beaucoup de ceux-ci une grande partie de leurs ressources. Une plate-forme française a été constituée. TI (France) y participe, en s'efforçant d'encourager des adhésions volontaires avant qu'aient à être envisagées des actions plus contraignantes. En visite à Berlin pour le dixième anniversaire de TI, le président du Nigeria a été le premier à annoncer son intention de publier ces chiffres et d'inviter les compagnies opérant dans le pays à le faire également.

*

* *

Cette campagne, qui visait les entreprises et les gouvernements mais aussi le grand public, n'a pas été la seule à marquer l'année écoulée. Paris a accueilli au mois de juin, dans le grand amphithéâtre de la Sorbonne, une manifestation animée par Éva Joly et une quinzaine de personnalités qui se sont illustrées dans la lutte contre la corruption. TI y était représentée par un membre de la section britannique. Dans le sillage de l'appel de Genève de 1996, un nouvel appel a été lancé à cette occasion sous le nom de *Déclaration de Paris*, pour faire échec à la grande corruption et proposer une série de mesures à cet effet.

Le journal *Les Échos* a organisé pour la seconde fois, sous le nom de FEDERE, un congrès qui a motivé le déplacement à Paris du président de TI, Peter Eigen. Plusieurs autres manifestations, où sont intervenus des membres de notre association, ont fait une place au combat contre la corruption. Tel a été le cas, parmi les plus importantes, du Forum de l'OCDE et des colloques organisés par l'International Bar Association à la Chambre de Commerce Internationale, par le Centre des Hautes Études de l'Armement au Sénat, par l'ORSE à Bercy, par l'Académie de l'Eau. Le président de la société française des pétroles Shell, M. Christian Balmes, est venu donner une conférence dans nos locaux pour faire part de l'expérience de son groupe.

TI (France) a continué à s'exprimer à travers *La Lettre de Transparence* et les journaux, périodiques ou stations de radio disposés à l'accueillir. La sortie de l'édition

française du second rapport mondial sur la corruption de TI, le premier à être traduit dans notre langue, a été l'occasion d'une conférence de presse, à laquelle a pris part le président de la section sénégalaise de TI et qui a attiré de nombreux journalistes. Venant après l'adaptation du *TI Source Book* pour l'Afrique francophone, qu'avaient précédé la traduction du rapport annuel de TI et celle de sa gazette trimestrielle, sans compter plusieurs éléments du recueil d'expériences réussies qu'est le *Corruption fighter's tool kit*, elle témoigne de la place croissante que prennent les publications de TI en français. S'y est ajouté, fin 2004, l'ouvrage de Daniel Dommel intitulé *Face à la corruption*, destiné notamment aux grandes écoles, aux universités. et aux centres de formation professionnelle.

Notre association a été appelée à intervenir, comme les années précédentes, dans ces diverses catégories d'établissements. Elle a notamment été invitée pour la première fois à HEC et à l'École Supérieure des Travaux Publics. Les événements de Côte d'Ivoire ont rendu caduque une demande de collaboration de l'université d'Abidjan.

Toute cette action doit, bien évidemment, être considérée dans une perspective à long terme. Il ne faut pas en attendre une transformation rapide de l'image de la France, qui aura encore été marquée au fil des mois par les reportages consacrés au procès Elf , aux frégates de Taïwan et à l'affaire Falcone parmi d'autres. Vue à travers l'indice 2003 de perception de la corruption (6,9 sur 10 et 23^{ème} rang, contre 6,3 et 25^{ème} rang en 2002), cette image demeure peu flatteuse. Cela n'empêche pas des étrangers de venir s'enquérir de ce que nous faisons pour combattre la corruption : TI (France) a reçu coup sur coup au terme de l'année trois délégations venues de Chine (laquelle s'inscrit au 64^{ème} rang avec un score de 3,4).

*

* *

Pour la troisième année de suite, l'exercice 2003 enregistre un déficit (8 300 €), nettement moindre toutefois qu'en 2002.

Les recettes s'élèvent à 73 400 €, en augmentation de 5 000 €. La principale ressource, les cotisations de personnes morales (57 700 €), s'est à peu près stabilisée, après avoir décliné pendant deux exercices. Celles des personnes physiques passent de 4 200 à 6 800 €. Les autres rentrées sont de faible montant.

Les dépenses ont été comprimées de façon draconienne et ont pu être ramenées de 84 400 à 81 700 €, malgré une activité qui ne s'est pas ralentie. Le tirage de *La Lettre de Transparence* a été calculé au plus juste et son expédition par la poste réduite au profit de la voie électronique, TI (France) a renoncé pour la première fois à prendre part à l'assemblée générale de TI, qui se tenait à Séoul, l'achat de documentation a été réduit au strict minimum et même l'attribution de primes bien méritées remise à des jours meilleurs. L'augmentation de certaines lignes de dépenses n'a, malgré cela, pu être évitée : location de salles pour un nombre croissant de réunions, honoraires pour des études confiées à des personnalités étrangères à l'association, invitations à l'occasion de manifestations organisées à Paris avec le concours de participants venus tout exprès en France... Encore faut-il rappeler que l'association évite une charge importante en bénéficiant d'un local mis gracieusement à sa disposition par le cabinet d'audit Salustro-Reydel.

Au cours de l'exercice les fonds propres de l'association ont diminué de près d'un quart et se trouvent ramenés à 31 400 € au 31 décembre 2003.

Comme le relevait déjà le rapport annuel de l'année précédente, l'association ne peut comprimer davantage ses dépenses sans amputer sévèrement son activité. Elle a au contraire des projets qui répondent à une attente croissante de l'opinion mais qui impliquent de nouvelles charges. Il est impératif qu'elle réussisse à augmenter notablement ses ressources dans un avenir immédiat. Au moment où ces lignes sont écrites, elle semble avoir une bonne chance d'y parvenir.