Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Rapport public thématique

Évaluation de politique publique

Décembre 2025

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **7**

RECOMMANDATIONS **13**

INTRODUCTION **15**

CHAPITRE I UN PHÉNOMÈNE MAL MESURÉ, OBJET D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE COMPLEXE **17**

I - DES PRATIQUES DE CORRUPTION MAL CONNUES **17**

A - Une mesure de la perception peu précise 17
B - Un recensement incomplet des faits de corruption 24
C - Un dispositif de suivi à consolider 30

II - UN CADRE JURIDIQUE CONSTRUIT PAR À-COUPS, AU PRIX D'UNE CERTAINE COMPLEXITÉ **32**

A - Des mesures visant d'abord la sphère publique 33
B - Des dispositifs plus récents pour les entreprises 35
C - L'attention nouvelle portée à la corruption dite « de basse intensité » 38

CHAPITRE II DES EFFORTS INSUFFISANTS DE PRÉVENTION ET DE DÉTECTION **41**

I - AU-DELÀ DE L'AFA, DE MULTIPLES ACTEURS À L'INTERVENTION ÉCLATÉE **41**

A - Des acteurs publics aux missions diverses 41
B - Une vigilance insuffisante des professions réglementées 45
C - L'importance de la société civile 46

II - DES PROGRÈS DANS LE SECTEUR PRIVÉ, LIMITÉS AUX GRANDES ENTREPRISES **49**

A - Des ambitions fortes pour les plus grandes entreprises 49
B - Une formalisation encourageante des dispositifs de prévention 50
C - Les limites de la conformité dans la prévention de la corruption 52

III - UN RETARD DANS LE SECTEUR PUBLIC **53**

A - Dans le secteur public, un dispositif peu précis 53
B - Un déploiement décevant des mesures anticorruption 54
C - Un sursaut face à la corruption dite « de basse intensité » 58

CHAPITRE III UNE RÉPRESSION QUI SE HEURTE À DE NOMBREUSES DIFFICULTÉS **65**

I - DES SANCTIONS NON PÉNALES INSUFFISAMMENT UTILISÉES **65**

A - Une pratique hétérogène et peu développée des sanctions disciplinaires 65
B - Le pouvoir de contrôle et de sanction des entités spécialisées, une effectivité limitée 69

II - UNE CHAÎNE PÉNALE SOUS TENSION, UNE POLITIQUE AUX RÉSULTATS CONTRASTÉS **73**

A - Une chaîne pénale écartelée entre spécialisation et territorialisation 73
B - Des moyens humains contraints, une filière à structurer 77
C - Un contentieux qui peine à trouver sa place dans la politique pénale 82

CONCLUSION GÉNÉRALE 91
LISTE DES ABRÉVIATIONS 95
ANNEXES 97

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

Le présent rapport est issu d'une évaluation de politique publique conduite sur le fondement de l'article L. 111-13 du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L. 143-6 du même code.

Les travaux ont été pilotés par une formation interjuridictions qui a associé la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes d'Ile-de-France et de Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'évaluation s'appuie sur les contrôles antérieurs des juridictions financières (voir annexe n°2) et sur des travaux d'instruction spécifiques.

Au niveau national, les entretiens ont principalement concerné les administrations des ministères de l'économie et des finances (direction générale de l'administration de la fonction publique, direction générale des douanes et des droits indirects, direction des achats de l'État, direction générale des finances publiques), de l'intérieur (direction générale et inspection générale de la police nationale, direction générale et inspection générale de la gendarmerie nationale, préfecture de police), de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces, direction de l'administration pénitentiaire, direction des affaires civiles et du sceau, inspection générale de la justice) et de la santé (direction générale de la santé, direction générale de l'offre de soins, Haute autorité de santé, Agence nationale de la sécurité du médicament). Des déplacements ont été effectués dans deux régions où le nombre d'atteintes à la probité enregistrées par les forces de sécurité intérieure est supérieur à la moyenne nationale (Provence-Alpes-Côte d'Azur et La Réunion), ainsi que dans les aéroports parisiens. Ils ont permis d'entendre des représentants des services de l'État, des magistrats des CRC et des déontologues de collectivités territoriales. Des entretiens ont également été réalisés avec des entreprises appliquant les obligations de loi Sapin 2.

L'instruction s'est en outre appuyée sur l'analyse des principaux indicateurs relatifs à la prévalence de la corruption et sur les données du casier judiciaire national (CJN). La Cour a conduit deux enquêtes en ligne, l'une auprès des magistrats du parquet et des juges spécialisés, l'autre auprès des déontologues des collectivités locales et d'autres structures publiques, complétées par une enquête de perception auprès de la population générale, menée par l'institut Harris Interactive.

Enfin, un parangonnage des dispositifs de lutte contre la corruption a été réalisé à partir d'informations recueillies auprès des magistrats de liaison français en poste dans plusieurs pays européens (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas), ainsi qu'aux Etats-Unis et au Royaume-Uni.

Conformément aux normes professionnelles applicables à la Cour, cette évaluation s'est appuyée sur un comité d'accompagnement composé d'anciens décideurs publics, de déontologues, de représentants des entreprises et des fonctionnaires, de chercheurs et de représentants d'associations (liste en annexe n° 1). Instance consultative associée aux différentes étapes de l'évaluation, le comité d'accompagnement a été réuni à trois reprises entre juillet 2024 et mai 2025.

⁂

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 10 septembre 2025, par une formation interjuridictions présidée par M. Cazé, président de chambre, et composée de M. Beaux, Mme Casas, M. Glimet, M. Frentz, Mme Lignot-Leloup, conseillères et conseillers maîtres, de Mme Rumeau-Pichon, conseillère référendaire en service extraordinaire et de M. Ernst, premier conseiller de chambre régionale des comptes, ainsi que de M. Soubeyran, conseiller maître, contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 22 octobre 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, représentant Mme Thibault, présidente de la 5ème chambre, M. Albertini, et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Bigas-Reboul, avocate générale, représentant Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

Pour répondre à des demandes exprimées lors de la campagne de participation citoyenne de 2023, la Cour a décidé d'évaluer la politique publique de lutte contre la corruption au cours de la décennie passée.

Le code pénal définit la corruption comme « *le fait par une personne de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui (…) pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* ». Pour arrêter le périmètre de son évaluation, la Cour a retenu une acception plus large, intégrant l'ensemble des atteintes à la probité (concussion, prise illégale d'intérêt, favoritisme, détournement de fonds publics, trafic d'influence), ce qui correspond au champ de compétence de l'Agence française anticorruption (Afa). Ont été exclus les domaines de la coopération et de l'aide au développement, de la délivrance des visas et des exportations d'armement, en raison de leur spécificité et de leur dimension transnationale.

Cette évaluation répond à trois questions : la lutte contre la corruption et contre les autres atteintes à la probité menée depuis 2013 repose-t-elle sur une connaissance précise des phénomènes corruptifs et sur une organisation adaptée aux enjeux ? Les actions de lutte contre la corruption et contre les atteintes à la probité permettent-elles de prévenir et de détecter ces infractions de manière efficace ? Les sanctions administratives et pénales contre la corruption et les autres atteintes à la probité sont-elles efficaces ? Au regard des réponses à ces questions, l'évaluation analyse finalement la cohérence d'ensemble de la stratégie nationale anticorruption.

Un manque de connaissance des phénomènes de corruption

La lutte contre la corruption répond à des impératifs démocratiques et économiques mais sa cible est complexe car elle vise un phénomène occulte par définition et souvent lié à d'autres infractions.

L'action publique en ce domaine repose sur une faible connaissance de la prévalence de la corruption et de son évolution : les indicateurs internationaux restent imprécis et la perception du niveau de corruption par les citoyens traduit surtout une défiance généralisée envers leurs dirigeants. Les enquêtes de victimation montrent que la corruption n'est pas un phénomène marginal (entre 0,5 % et 1 % de la population adulte de métropole estime qu'elle a été victime de tentatives de corruption) et qu'elle concerne aussi bien les particuliers que les entreprises ou les administrations. Les faits constatés par la police et la gendarmerie, bien qu'en hausse, restent cependant peu nombreux (934 en 2024), tout comme les condamnations prononcées par la justice pénale (350 en 2022). Or, la connaissance et le suivi du phénomène sont indispensables pour évaluer l'efficacité des actions de prévention, de détection et de sanction.

Dans ce contexte, l'Afa devrait renforcer les outils de mesure et d'analyse de la corruption, en consolidant les données existantes, en fiabilisant les indicateurs et en développant les coopérations avec les organismes de recherche.

Un cadre juridique étoffé mais construit par empilement

Entre 2013 et 2024, le cadre juridique de la lutte contre la corruption a connu une évolution significative, marquée par deux grandes étapes. En 2013, à la suite de l'affaire dite « Cahuzac »[1], le législateur a imposé de nouvelles règles de transparence et de prévention des conflits d'intérêts aux élus, aux responsables publics et, plus largement, aux agents publics, en complément de celles existant déjà pour les partis politiques. À partir de 2016, pour protéger la compétitivité des grandes entreprises françaises menacées de sanctions extraterritoriales américaines, la loi Sapin 2 a instauré un dispositif de prévention de la corruption, obligatoire pour les entreprises et les entités publiques. Depuis le début des années 2020, plusieurs affaires de corruption dite « de basse intensité », liées à la criminalité organisée et au trafic de stupéfiants, ont conduit à l'adoption de mesures, dont la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic.

Ces évolutions s'accompagnent de l'apparition de nouveaux acteurs et instruments : la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), le Parquet national financier (PNF) et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), en 2013 ; l'Agence française anticorruption (Afa) et la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP), en 2016 ; le parquet national anticriminalité organisée (Pnaco), en 2025.

Ces réformes successives ont profondément transformé le cadre français de lutte contre la corruption. Mais cette accumulation de mesures, en réaction aux contextes national et international, a produit un ensemble reposant sur de nombreux acteurs, au prix d'une organisation complexe et parfois peu lisible.

L'évaluation du coût de cette politique est délicate. Elle repose surtout sur des dispositifs déjà en place dans les organismes publics et les entreprises et seuls les coûts directs pour l'État – création de structures spécialisées et affectation d'effectifs spécifiques au sein de certaines juridictions et services – peuvent être identifiés. Ils représentent un montant minimum de 22 M€ et un effectif de 170 postes, auxquels s'ajoutent près de 4 500 agents contribuant partiellement à cette politique.

Un déploiement des instruments de prévention et de détection en progrès dans le secteur privé, encore lacunaire dans le secteur public

Si la législation française a instauré un cadre exigeant de prévention de la corruption, sa mise en œuvre manque de cohérence d'ensemble. Au-delà de l'Afa, plusieurs acteurs publics contribuent à renforcer l'environnement préventif sans que la lutte contre la corruption ne constitue leur mission principale. Les professions réglementées, à l'interface entre la sphère privée et l'administration, effectuent peu de signalements. La société civile joue quant à elle un rôle important, limité cependant par la protection encore lacunaire des lanceurs d'alerte et les difficultés rencontrées par certaines associations dans leur procédure d'agrément, alors que 6 %

[1] Mise en examen en 2013 du ministre délégué au budget, Jérôme Cahuzac, pour blanchiment d'argent provenant de fraude fiscale suite au placement de fonds non déclarés en Suisse et à Singapour.

des affaires traitées par le PNF depuis 2014 proviennent de signalements associatifs. La Cour recommande de modifier le dispositif d'agrément des associations pouvant mettre en mouvement l'action publique, en précisant les critères pris en compte, en allongeant sa durée de validité et en introduisant dans la procédure un avis public de la HATVP.

Les obligations de prévention sont asymétriques entre les secteurs privé et public. Tous deux doivent disposer d'un dispositif anticorruption, mais le contenu de celui-ci n'est précisément défini que pour les entreprises privées. Dans le secteur public, seules certaines obligations – comme la désignation de référents déontologues et la mise en place de dispositifs d'alerte interne – sont formellement prévues. Leur déploiement est toutefois inégal.

Les grandes entreprises assujetties aux obligations de la loi Sapin 2 représentent 2 % des entreprises françaises. Elles ont réalisé des progrès notables dans la formalisation des instruments de prévention et l'objectif de protection des intérêts économiques français face aux poursuites extraterritoriales a été atteint. Pour autant, l'efficacité concrète des dispositifs mis en place dépend de l'engagement des instances dirigeantes, au-delà du respect des exigences formelles de mise en conformité.

En revanche, dans le secteur public, l'absence de cadre contraignant et de pilotage clair a fortement limité la diffusion des mesures de prévention et de détection. En pratique, rares sont les administrations à avoir analysé les risques de corruption pesant sur elles ou mis en œuvre des mesures de prévention adaptées, en particulier dans le secteur public local. De nombreux organismes ne respectent pas leurs obligations légales, qu'il s'agisse de désigner un référent déontologue, de mettre en place un dispositif d'alerte interne ou de publier les données essentielles des marchés publics qu'ils passent. L'Afa devrait contrôler la mise en place effective de ces mesures obligatoires.

La croissance des risques liés à la corruption dite « de basse intensité » a suscité récemment de nouvelles initiatives autour de l'Afa, comme les actions de formation développées par l'administration pénitentiaire ou une application de la gendarmerie nationale visant à tracer les consultations de fichiers de police. Ces démarches prometteuses, qui témoignent d'une prise de conscience, gagneraient à être consolidées dans une approche globale d'appréhension des risques humains. Les mesures prévues par la loi du 13 juin 2025 (cartographie des risques, outils et mesures de contrôle adaptés aux enjeux de corruption liée à la criminalité organisée) doivent être mises en œuvre, en particulier s'agissant de la détection des consultations illicites de fichiers et de la gestion du personnel exerçant des fonctions sensibles.

Des sanctions non pénales insuffisamment mises en œuvre

Les atteintes à la probité donnent lieu à peu de sanctions en France, qu'il s'agisse de mesures non pénales ou de sanctions pénales. S'agissant des mesures administratives, les poursuites disciplinaires dans la fonction publique sont mal répertoriées, peu fréquentes et inégalement appliquées. Une doctrine interministérielle, appuyée sur des données consolidées, apparaît nécessaire pour harmoniser leur usage et clarifier leur articulation avec les procédures judiciaires. Les sanctions prononcées par l'Afa sont limitées – sa commission des sanctions n'a pas été saisie depuis 2021 – et les pouvoirs d'enquête de la CNCCFP sont restreints. La HATVP ne dispose pas quant à elle du pouvoir de sanction contre les manquements des responsables et agents publics à leurs obligations déclaratives. Elle n'a pas non plus la possibilité de publier la liste de ceux-ci. En outre, une évolution de la frontière entre les infractions financières et

pénales pourrait à terme être envisagé. Dans l'immédiat, la priorité est toutefois de consolider la jurisprudence issue du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics entré en vigueur en 2023. De manière générale, l'échelon répressif administratif, qui devrait constituer un premier levier de sanctions, demeure largement sous-utilisé.

Une chaîne pénale en tension

La chaîne pénale en matière d'atteintes à la probité repose sur une organisation duale. D'une part, des entités spécialisées à compétence nationale ou interrégionale (PNF, juridictions interrégionales spécialisées ou Jirs, OCLCIFF) traitent les dossiers les plus complexes. D'autre part, des entités de terrain peu spécialisées peinent à traiter les affaires de moindre intensité. Alors que les faits de corruption sont dissimulés et difficiles à établir, les moyens d'enquête mobilisés apparaissent insuffisants, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Cette capacité limitée retarde la caractérisation des infractions, entraîne la déperdition d'affaires et allonge leurs délais de traitement. La réponse pénale montre un écart important entre les affaires transmises aux parquets et les sanctions prononcées : 53 % des dossiers ne font pas l'objet de poursuites. Les délais sont élevés (6,1 ans en première instance, 8,3 ans en appel) et les sanctions privatives de liberté sont rares.

Les atteintes à la probité peinent à demeurer une priorité dans la politique pénale, car elles sont concurrencées par la délinquance de masse (violences intrafamiliales, atteintes à l'ordre public) et la criminalité organisée liée au narcotrafic. Le ministère n'a pas publié de circulaire de politique pénale sur ce contentieux depuis plus de 10 ans, alors qu'une harmonisation des pratiques – stratégies d'enquête, orientation des poursuites et peines requises – serait souhaitable. Si le bilan du dispositif de convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est globalement positif, son articulation avec la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité gagnerait à être clarifiée lorsque les deux mécanismes sont mobilisés dans un même dossier.

En outre, une meilleure structuration de la chaîne pénale s'impose. La montée en compétence des enquêteurs et des magistrats doit reposer sur une formation renforcée et sur la valorisation de ces fonctions au sein de parcours professionnels spécialisés. Un pilotage opérationnel plus resserré est également souhaitable : les parquets devraient disposer d'une vision consolidée de leur portefeuille, intégrant la disponibilité des enquêteurs, afin d'orienter efficacement les procédures. Dans un contexte de ressources contraintes, des compétences mutualisées pourraient renforcer les services d'enquête et les juridictions, par exemple sur les aspects techniques du droit de la fonction publique ou de la commande publique, ce qui contribuerait à renforcer leurs capacités de traitement.

Une stratégie anticorruption à assumer

Depuis 2022, le cadre français de lutte contre la corruption a vu son efficacité limitée par l'absence d'une stratégie nationale clairement affirmée. Près de trois ans après l'échéance du plan national 2020-2022, le Gouvernement vient d'adopter, le 14 novembre 2025, un nouveau plan de lutte contre la corruption pour la période 2025-2029. Sa mise en œuvre doit être fondée sur une gouvernance claire et un portage politique fort, afin de mieux diffuser la culture de la probité et d'ancrer durablement l'action publique.

Dans ce cadre, le rôle de l'Afa comme cheffe de file de l'action publique anticorruption doit être consolidé. Pour la Cour, plusieurs scénarios d'évolution institutionnelle seraient envisageables. Un premier consisterait à fusionner l'Afa et la HATVP au sein d'une haute autorité anticorruption. Un second viserait à transformer l'Afa en autorité administrative indépendante. Le troisième scénario envisage la création d'un comité interministériel dont le secrétariat général serait confié à son directeur. Chacun de ces scénarios comporte des avantages et des limites. Le plan 2025-2029 prévoit l'installation d'un comité interministériel pour prévenir et lutter contre la corruption. Dans l'immédiat, la priorité est d'accroître la capacité de l'État à structurer et à animer la politique anticorruption, en confortant les acteurs existants et en leur donnant la visibilité et le soutien nécessaires.

Recommandations

1. S'assurer que l'Afa renforce le dispositif de mesure et d'analyse de la corruption, en consolidant les données existantes, en fiabilisant les indicateurs et en développant les coopérations avec les organismes de recherche (*ministère de la justice, ministère de l'action et des comptes publics, 2027*).
2. Modifier les modalités d'agrément des associations de lutte contre la corruption en précisant les critères à prendre en compte, en allongeant sa durée de validité et en introduisant dans la procédure un avis de la HATVP rendu public (*ministère de la justice, 2026*).
3. Dans le secteur public, s'assurer que l'Afa veille au déploiement effectif des référents déontologues, des dispositifs d'alerte interne obligatoires et de la publication des données relatives aux marchés publics (*Premier ministre, 2026*).
4. Mettre en œuvre des outils et mesures de contrôle adaptés aux enjeux de la corruption liée à la criminalité organisée, en particulier pour la détection des consultations illicites et des usages détournés de fichiers et pour la gestion du personnel exerçant des fonctions sensibles (*ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, 2027*).
5. Diffuser une doctrine interministérielle sur l'application des sanctions disciplinaires en matière d'atteintes à la probité et leur articulation avec les procédures judiciaires, en s'appuyant sur des données consolidées (*ministère de l'économie et des finances, 2026*).
6. Élaborer des orientations de politique pénale en matière d'atteintes à la probité, précisant les choix des procédures, des qualifications et des peines à privilégier ainsi que la place des mécanismes de justice négociée (*ministère de la justice, 2026*).
7. Renforcer la professionnalisation du traitement pénal des atteintes à la probité, en s'appuyant sur une formation renforcée, des renforts d'expertise dans les territoires et un pilotage adapté des moyens (*ministère de l'intérieur, ministère de la justice, 2028*).

Introduction

À l'issue de la campagne de participation citoyenne de 2023, la Cour a décidé de réaliser une évaluation de la politique publique de lutte contre la corruption et les autres atteintes à la probité, au cours de la dernière décennie.

Dans le code pénal, la corruption est définie comme « *le fait par une personne de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui (…) pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* ». La Cour a retenu une définition plus large, intégrant les autres infractions d'atteinte à la probité (concussion, prise illégale d'intérêt, favoritisme, détournement de fonds publics, trafic d'influence[2]), qui correspond au champ de compétence de l'Agence française anticorruption (Afa). Par simplification, le présent rapport utilise indifféremment les termes de corruption ou d'atteintes à la probité pour désigner l'ensemble de ces six infractions.

Ont été écartées la lutte contre la corruption dans la politique de coopération et d'aide au développement de la France à l'étranger, dans la délivrance des visas et dans les exportations d'armement, compte-tenu de la spécificité de ces sujets et de leur dimension fortement internationale[3]. De même, l'action des régulateurs économiques (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Autorité des marchés financiers, etc.), analysée par la Cour dans son rapport récent sur la lutte contre le blanchiment[4], n'a pas été réévaluée.

La politique de lutte contre la corruption répond à des enjeux démocratiques majeurs, car la probité des décideurs publics et la régularité de l'usage des fonds publics affectent directement la confiance des citoyens dans leurs institutions. Elle répond également à des impératifs économiques d'attractivité du territoire national, d'équité dans les conditions de concurrence internationale et de compétitivité des entreprises françaises. Si les enjeux de cette politique publique sont clairs, sa cible est complexe à cerner : la corruption est un phénomène occulte, parfois connexe à d'autres infractions et il n'existe pas d'indicateur direct et unique pour mesurer sa prévalence et son évolution.

Historiquement prévu pour les décideurs publics, le cadre juridique de la lutte contre la corruption s'est profondément étoffé depuis 2013, en particulier avec les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique et la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 ». L'organisation actuelle fait intervenir de nombreux acteurs : d'une part, les autorités indépendantes chargées de la transparence de la vie publique (Haute autorité pour la

[2] Voir en annexe n° 3 la définition de ces six infractions et les peines encourues.
[3] Sans les exclure du périmètre d'analyse, la présente évaluation ne consacre pas de développements spécifiques à certains secteurs jugés sensibles tels que le sport, la santé ou la construction.
[4] Cour des comptes, *L'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment*, février 2023.

transparence de la vie publique ou HATVP) et du respect des règles de financement de la vie politique (Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ou CNCCFP) ; d'autre part, l'Agence française anticorruption (Afa), service à compétence nationale ; enfin, divers autres acteurs publics, créés pour certains après 2013[5], qui détectent ou sanctionnent des faits de corruption. Au total, les coûts directs pour l'État de la lutte contre la corruption représentent un montant minimum estimé par la Cour à 22 M€, mobilisant environ 170 personnes. À cela s'ajoutent près de 4 500 agents qui contribuent, à des degrés divers, à cette politique.[6]

L'évaluation conduite par la Cour a eu pour ambition d'analyser la politique de lutte contre la corruption, sans procéder au contrôle des acteurs qui sont chargés de sa conception et de sa mise en œuvre. Elle a été suivie par un comité d'accompagnement, composé d'anciens décideurs publics, de déontologues, de représentants des entreprises et des fonctionnaires, de chercheurs et de représentants d'associations (liste en annexe n° 1).

À cette fin, les chapitres du présent rapport répondent aux trois questions évaluatives suivantes, portant sur l'efficacité et la cohérence des actions menées :

- l'action publique de lutte contre la corruption et contre les autres atteintes à la probité menée depuis 2013 repose-t-elle sur une connaissance précise des phénomènes corruptifs et sur une organisation adaptée aux enjeux ?
- les actions de lutte contre la corruption et contre les atteintes à la probité permettent-elles de prévenir et de détecter la corruption et les autres atteintes à la probité de manière efficace ?
- les procédures d'enquête et les réponses administratives et pénales permettent-elles de sanctionner efficacement la corruption et les autres atteintes à la probité ?

La conclusion générale analyse la cohérence d'ensemble de la stratégie nationale anticorruption au regard des réponses apportées à ces trois questions évaluatives et formule des recommandations pour l'améliorer.

[5] Parquet national financier (PNF), Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (Oclciff) et, prochainement, Parquet national contre la criminalité organisée (Pnaco).

[6] Ce recensement ne comptabilise pas, dans la sphère publique, les dispositifs communs à d'autres politiques, qui contribuent à améliorer l'environnement global de prévention des atteintes à la probité. Il exclut également les coûts de mise en conformité portés par les acteurs privés, notamment les entreprises, qui sont mal identifiés.

Chapitre I

Un phénomène mal mesuré, objet d'une politique publique complexe

Afin d'analyser la cohérence d'ensemble de la politique anticorruption menée depuis 2013, la Cour a d'abord cherché à évaluer si cette politique repose sur une connaissance précise des phénomènes corruptifs et une organisation adaptée aux enjeux.

Elle a constaté que l'action publique en ce domaine reposait sur une connaissance fragile du phénomène de corruption, dont les indicateurs devraient être consolidés (I). Construite par strates successives, la lutte contre la corruption s'appuie aujourd'hui sur un cadre juridique étoffé, au prix d'une certaine complexité de son organisation (II).

I - Des pratiques de corruption mal connues

La mesure de la corruption est difficile. Les indicateurs internationaux sont imprécis, tandis que la perception des Français reflète avant tout une défiance vis-à-vis des dirigeants (A). Les outils de suivi ne permettent qu'un recensement partiel (B) et doivent être améliorés (C).

A - Une mesure de la perception peu précise

La perception de la corruption est une donnée délicate à recueillir et analyser, au niveau international comme à l'échelle française.

1 - Des indicateurs internationaux très généraux

a) La difficile estimation du coût de la corruption

À l'échelle internationale, des évaluations du coût global de la corruption sont relayées par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'Organisation des nations unies[7]. Évoquant un coût annuel de l'ordre de 2 à 5 % du PIB mondial, elles reposent sur des sources et méthodologies fragiles[8].

[7] Par exemple, *FMI, Corruption : Costs and Mitigating Strategies*, mai 2016.
[8] Wathne, C. et Stephenson, M. (2021). *The credibility of corruption statistics. A critical review of ten global estimates*. Bergen : U4 Anticorruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (*U4 Issue* 2021 :4).

Plusieurs études ont également analysé les impacts économiques de la corruption en mettant en relation performances économiques et indicateurs de corruption. Selon une estimation de l'institut Rand Europe datant de 2016,[9] le coût annuel de la corruption dans l'Union européenne était compris dans une fourchette allant de 179 à 990 Md€, dont environ 130 Md€ pour la France. Mais cette estimation s'appuie sur des indices de perception parfois éloignés de la réalité du phénomène et sur une méthodologie qui ne permet pas d'isoler avec certitude le seul effet de la corruption sur le PIB.

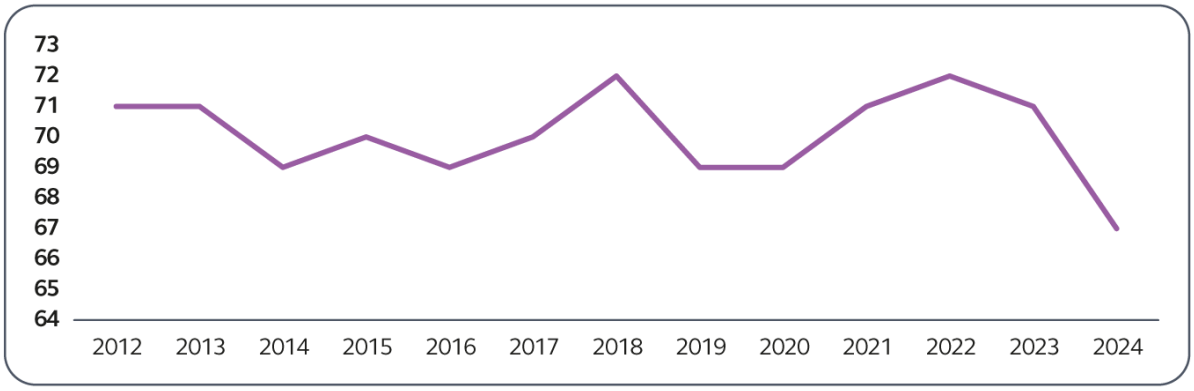
L'approche microéconomique, fondée sur la comparaison des performances d'acteurs plus ou moins soumis à la corruption, semble la plus adaptée. En Italie, des études ont ainsi montré que la dissolution de conseils municipaux soupçonnés de corruption entraînait une hausse de l'emploi local (+ 17 % après neuf ans) ou que les scandales politiques locaux encourageaient les vols dans les supermarchés[10]. Aucune étude de ce type n'a été menée en France.

b) Des indices ne permettant pas de suivi à l'échelle d'un pays

La plupart des indicateurs internationaux de la corruption se fondent sur des évaluations d'experts et des enquêtes[11]. Ces sources peuvent être combinées pour former des indices dits composites, afin de décrire le niveau de corruption ou les efforts réalisés à l'échelle d'un pays.

L'indice de perception de la corruption (*Corruption Perception Index*, CPI), établi par *Transparency International*, s'est imposé comme l'indicateur phare au niveau mondial. Cet indice composite permet de classer les pays sur une échelle de 0 à 100 selon le degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique. Sur la période 2013-2024, le classement de la France a globalement stagné autour de la 22ème place mondiale (70/100) avant de se dégrader en 2024 (25ème position, score de 66/100), niveau intermédiaire parmi les pays de l'OCDE.

Graphique n° 1 : évolution de l'indice de perception de la corruption (CPI) de la France



Source : Transparency International

[9] RAND Europe, *research paper on the costs of non-Europe in the area of corruption* (PE 579.319), March 2016.
[10] Fenizia, A. et Saggio, R. (2024). *Organized crime and economic growth: Evidence from municipalities infiltrated by the Mafia*, *American Economic Review*, vol. 114 (7) et Gulino, G. et Masera, F. (2023). *Contagious dishonesty: Corruption scandals and supermarket theft*, *American Economic Journal Applied Economics*, vol. 15 (4).
[11] *Control of Corruption Indicator* de *la Banque mondiale*, *Global Corruption Barometer* de Transparency International, eurobaromètre d'Eurostat, *etc.*

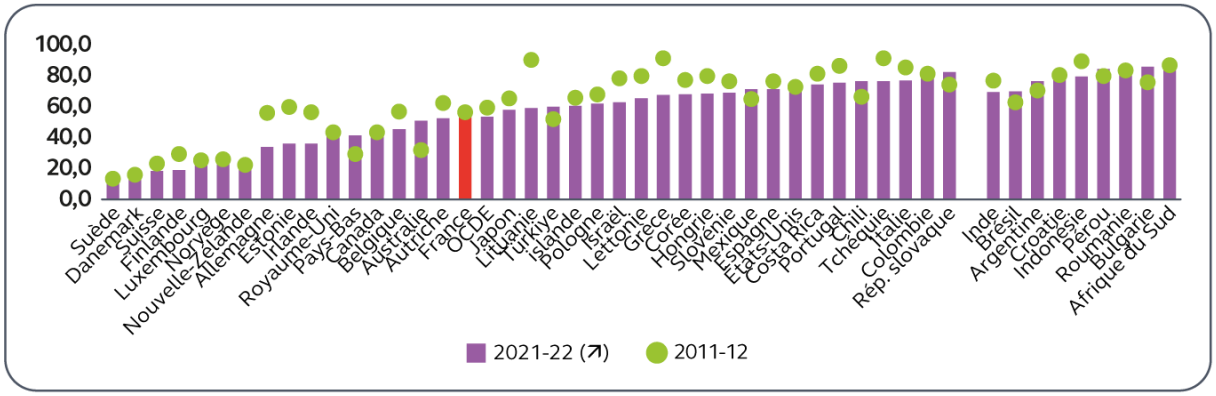
Cette baisse du classement de la France s'explique principalement par la dégradation en 2024 de deux des huit indicateurs utilisés dans le calcul de cet indice[12]. Elle peut traduire un essoufflement de la lutte contre la corruption, mais aussi la médiatisation d'affaires impliquant des responsables publics ou encore provenir d'évolutions méthodologiques. La baisse du score français en 2024 est similaire à celle observée en Belgique, en Allemagne ou en Norvège, ce qui invite à la prudence dans son interprétation.

Cet indice, comme les autres indicateurs internationaux, présente des fragilités méthodologiques et ne constitue pas, de ce fait, une base suffisante pour mesurer la corruption et son évolution à l'échelle d'un pays.

c) Une perception française dans la moyenne des pays développés

En 2021-2022, 54 % des Français considéraient la corruption comme répandue dans l'administration publique (*World Gallup Poll*). Ce niveau, élevé en valeur absolue, correspond à la moyenne de l'OCDE. Les pays d'Europe du Nord affichent des perceptions bien meilleures (moins de 20 % en Suède, au Danemark, en Finlande).

Graphique n° 2 : évolution de la perception de la corruption par la population dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE d'après les données du World Gallup Poll

En revanche, la dynamique d'amélioration est moins marquée en France que dans d'autres pays au positionnement comparable 10 ans plus tôt. La perception de la corruption a fortement baissé en Allemagne, en Irlande et en Estonie (baisse de 14 à 22 points) alors qu'elle est restée relativement stable en France (baisse de 3 points).

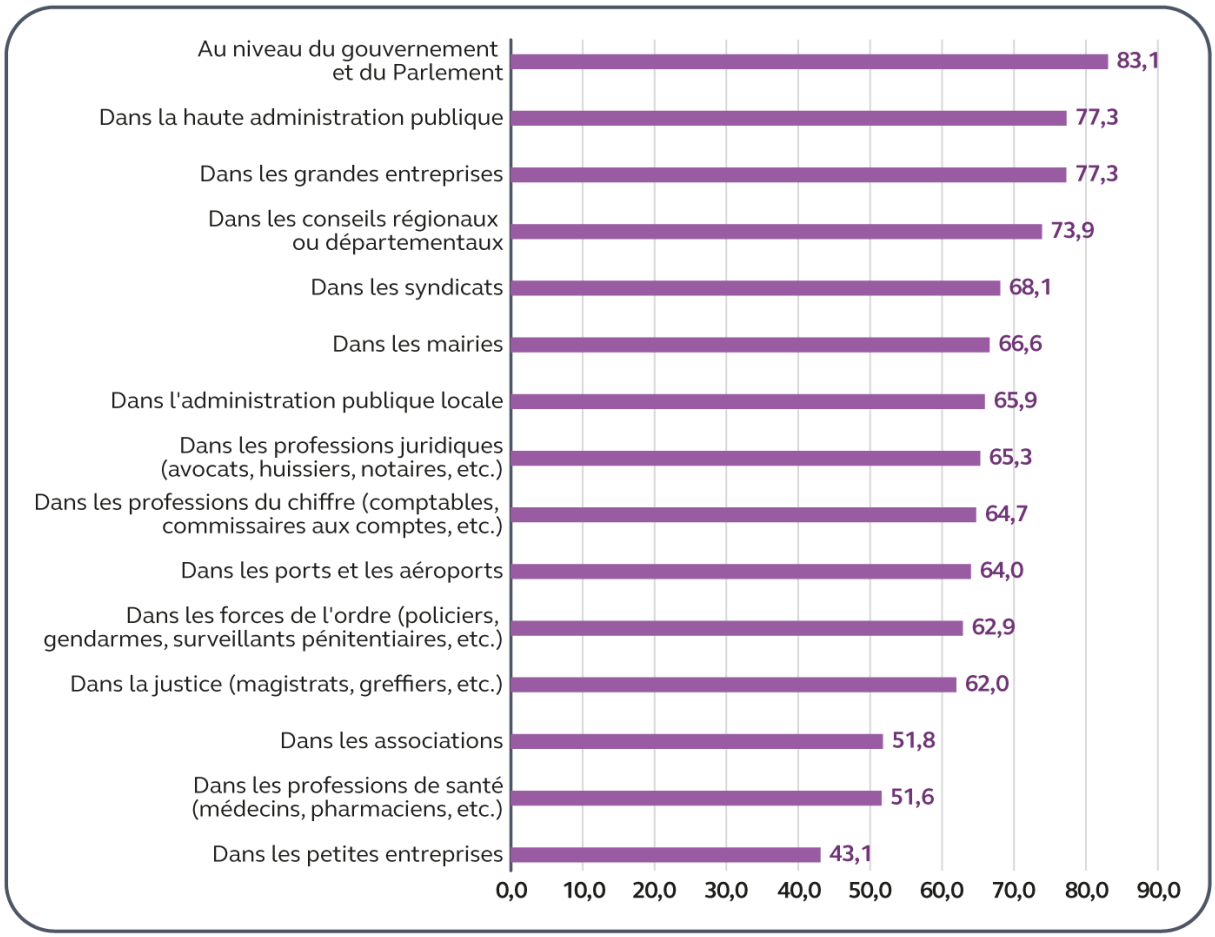
[12] Baisse de 14 points du *World Competitiveness Index* de l'institut pour le développement du management (IMD) décrivant la capacité d'un pays à créer et maintenir un environnement favorable à la prospérité économique et à la compétitivité des entreprises ; baisse de 12 points d'une composante de la notation du risque-pays produite par l'agence *Standard & Poor's*.

2 - En France, un fort soupçon de corruption des dirigeants

a) Une corruption perçue comme élevée

Au cours de cette évaluation, la Cour a mené une enquête auprès d'un échantillon représentatif de 3 000 personnes sur leur perception de la corruption. Ses résultats montrent, à l'instar des autres enquêtes françaises, un soupçon de corruption élevé à l'égard des responsables publics et économiques (quatre français sur cinq) mais beaucoup moins marqué envers les petites entreprises, associations et professionnels de santé, plus familiers des répondants[13].

Graphique n° 3 : domaines dans lesquels la corruption est perçue comme « très » ou « assez fréquente » (en %)

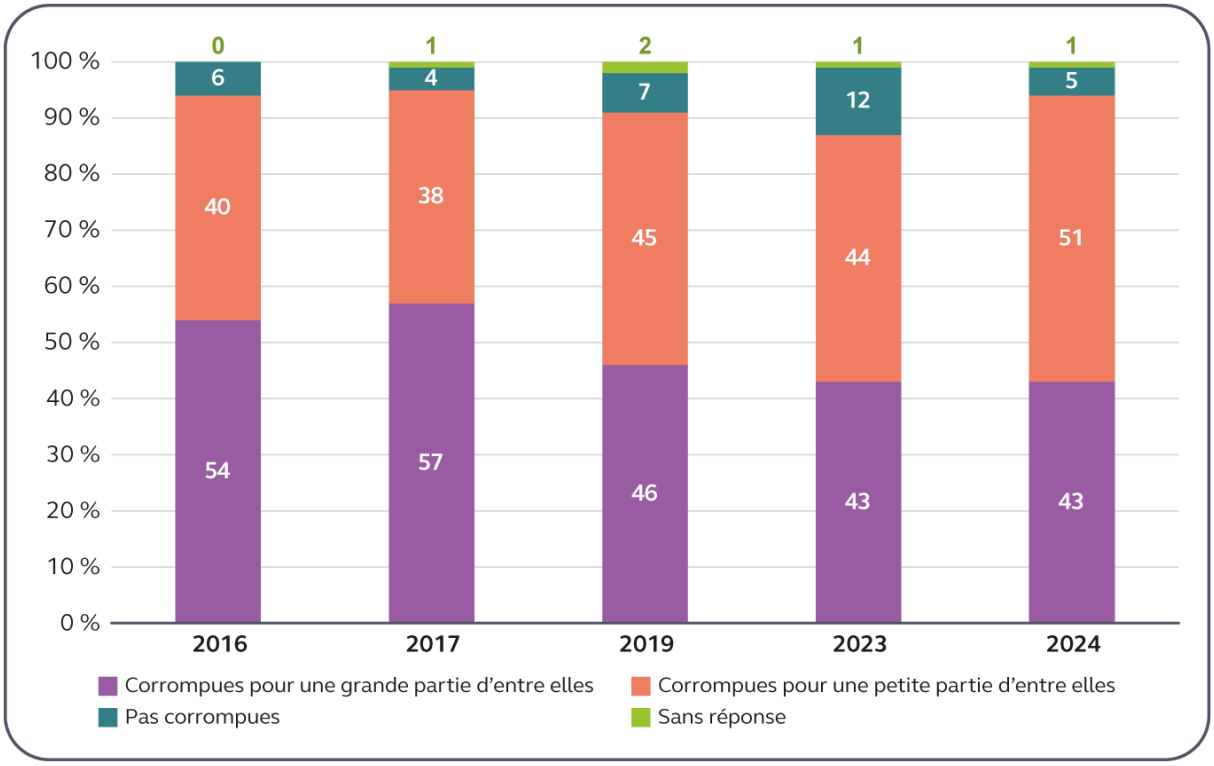


Source : Cour des comptes (sondage Harris Interactive de novembre 2024)

La perception d'une corruption des hauts dirigeants semble toutefois en léger recul sur les dernières années. La corruption est majoritairement perçue comme touchant « une petite partie » des hauts responsables.

[13] Sont ici agrégées les réponses « très fréquente » et « assez fréquente », par opposition aux réponses « assez rare », « très rare » et « sans réponse ».

Graphique n° 4 : perception de la corruption des personnes « ayant du pouvoir ou exerçant des responsabilités importantes » (en %)



Source : Cour des comptes (sondage Harris Interactive de novembre 2024) ; Transparency International pour les années 2016-2023

Les travaux du Cévipof[14] montrent aussi, jusqu'en 2022, une baisse sensible de la part des Français considérant leurs élus et dirigeants comme corrompus (de 77 % en 2014 à 65 % en 2022). Ce taux augmente à nouveau fortement depuis, atteignant 74 % en 2025.

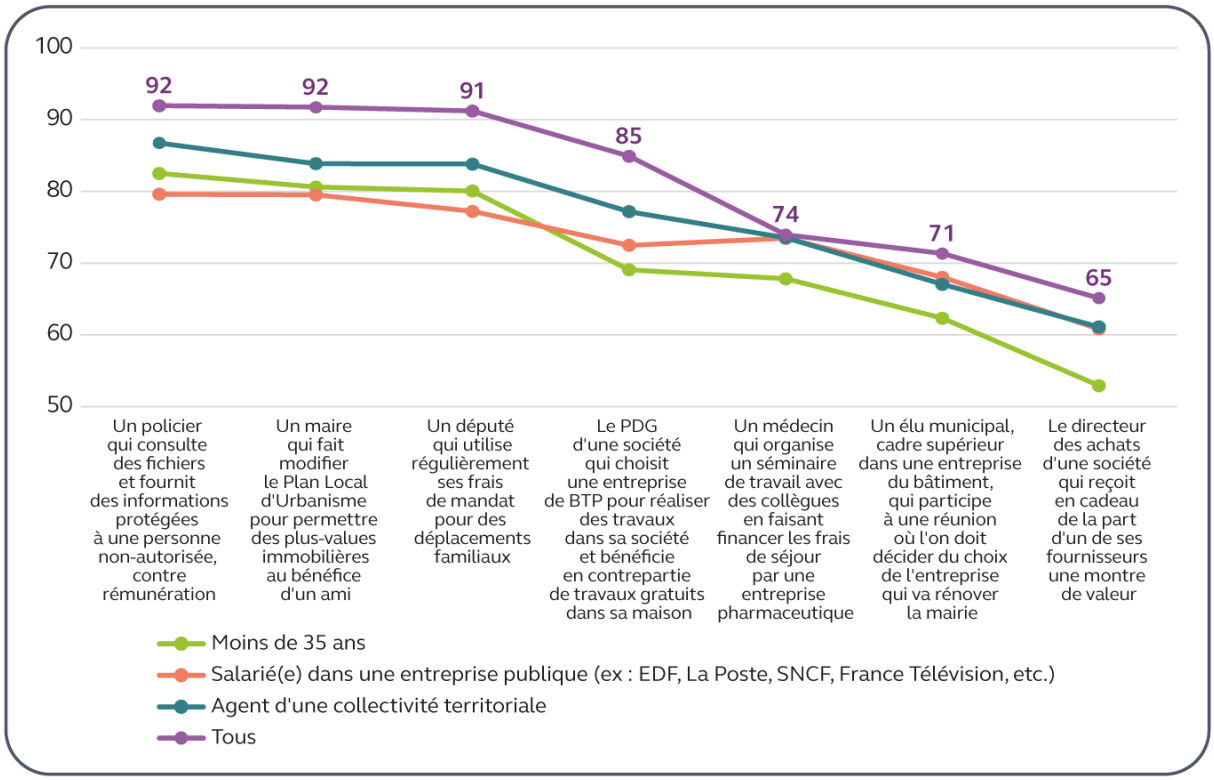
b) Une culture de la probité ambivalente

Alors que le soupçon de corruption des responsables nationaux est élevé, il existe paradoxalement une tolérance vis-à-vis de certaines pratiques corruptives, mises en évidence par les chercheurs[15].

Les répondants interrogés par la Cour, invités à se prononcer sur la gravité de certains cas concrets de corruption, confirment cette tendance, comme l'illustre le graphique ci-dessous. Alors qu'une large majorité des répondants estiment que ces cas peuvent être considérés comme graves, plus d'un tiers des répondants n'éprouve pas de réprobation. Les moins de 35 ans, les agents des collectivités locales et les salariés des entreprises publiques se montrent particulièrement tolérants. Par ailleurs, seuls 4 % des répondants citent la corruption parmi les deux questions les plus importantes pour la France.

[14] Cévipof, Baromètre de la confiance politique (enquête annuelle).
[15] Lascoumes, P. (2010). *Favoritisme et corruption à la française : petits arrangements avec la probité*, Presses de Sciences Po.

Graphique n° 5 : part des répondants (en %) qui jugent certaines pratiques assez graves ou très graves



Source : Cour des comptes, à partir du sondage Harris Interactive de novembre 2024

Plus globalement, les représentations collectives traduisent une certaine banalisation de la corruption, un tiers des répondants estimant que certains actes « ne sont pas si graves », que « la fin justifie les moyens » ou encore que « cela arrive à tout le monde ». Le faible recours aux voies de signalement vient compléter ce constat, les répondants évoquant une démarche vue comme inutile, une réticence à la délation, une peur des représailles ou une méconnaissance des circuits de signalement. Selon l'enquête de victimation réalisée chaque année par les services statistiques nationaux (voir *infra)*, seulement 1 % des personnes qui s'estiment victimes de faits de corruption dépose une plainte.

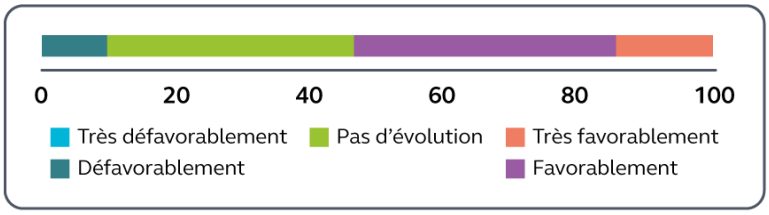
c) Au niveau local, une perception moins sévère

À l'échelle locale, les perceptions de l'opinion publique sont plus favorables. L'image des petites entreprises, des administrations et des maires de petites communes est nettement meilleure que celle des grandes entreprises, de la haute fonction publique et des parlementaires. Les perceptions en matière de corruption sont en effet influencées par les opinions politiques, le contexte politico-économique et le niveau d'information des citoyens[16].

[16] Gutmann, J., Padovano, F. et Voigt, S. (2020). *Perception vs. experience: Explaining differences in corruption measures using micro data*, European Journal of Political Economy, vol. 65 ; Devine, D. et Valgardsson, V. (2023). *Stability and change in political trust : evidence and implications from six panel studies*, *European Journal of Political Research*, vol. 63(2) ; Monnery, B. et Chirat, A. (2024). *Trust in a national anticorruption agency: a survey experiment among citizens and experts*, *European Journal of Political Economy*, vol. 85.

Les référents déontologues, acteurs de terrain en première ligne dans la prévention et la détection des atteintes à la probité, portent un regard nuancé sur ce phénomène. Interrogés par la Cour, seulement 15 % d'entre eux estiment que la corruption sur leur territoire est assez ou très élevée, tandis que près de la moitié la considèrent comme assez ou très faible. Plus de la moitié d'entre eux pensent que la prévention de la corruption a progressé ces dernières années.

Graphique n° 6 : évolution de la prévention perçue par les référents déontologues

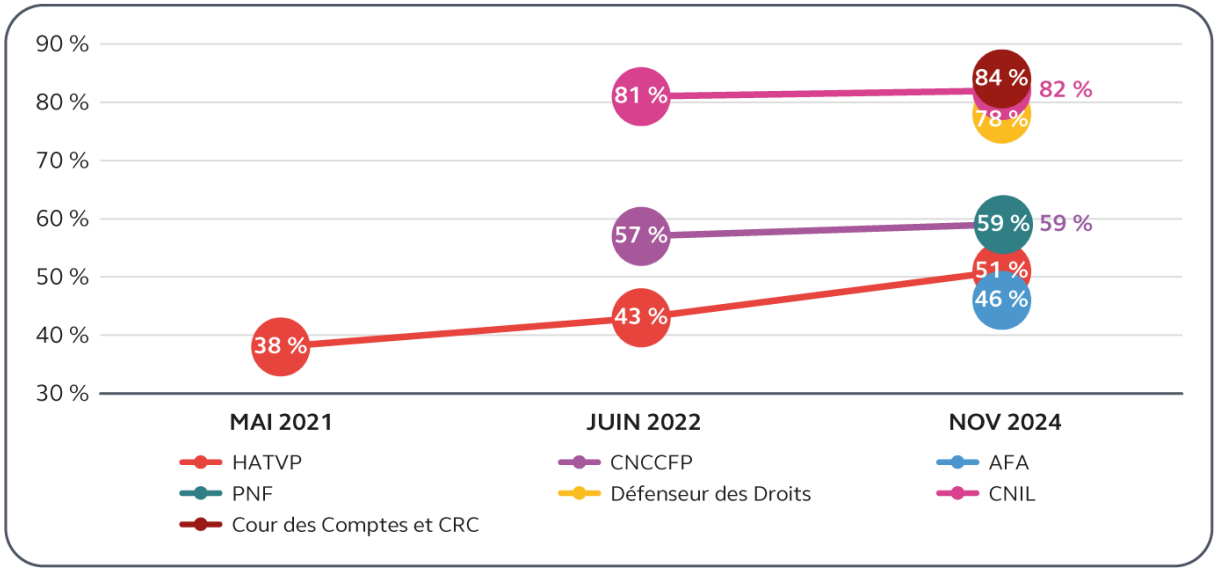


Source : Cour des comptes, d'après l'enquête auprès des référents déontologues
Note : intitulé de la question : « Globalement, diriez-vous que la prévention des atteintes à la probité à l'échelle locale a évolué ces dernières années … ? ».

d) Une connaissance limitée des acteurs de la lutte contre la corruption

Selon le sondage réalisé par la Cour en novembre 2024, 51 % des Français déclarent « avoir déjà entendu parler » de la HATVP et 46 % de l'Afa[17], mais moins d'un sur cinq affirment « bien savoir ce dont il s'agit ». Le PNF et la CNCCFP sont mieux identifiés (59 %), mais restent moins connus que le Défenseur des droits (78 %), la Cnil (82 %) ou la Cour des comptes (84 %).

Graphique n° 7 : part des répondants (%) connaissant chaque institution

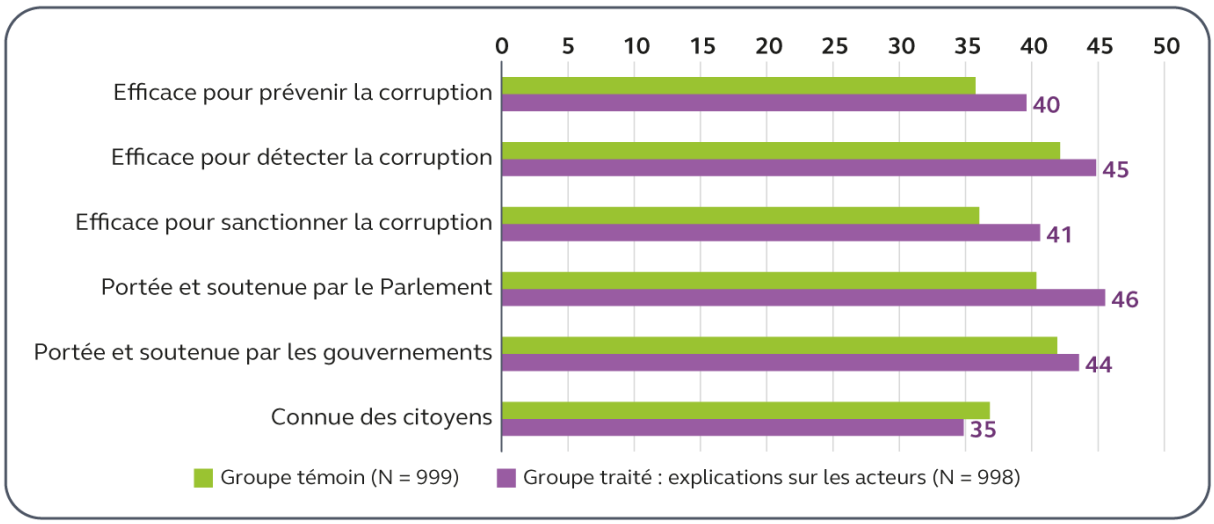


Source : Cour des comptes (d'après un sondage Harris Interactive de novembre 2024), Chirat et Monnery (2023) pour les sondages 2021 et 2022

[17] Sont agrégées les réponses « oui et vous voyez précisément ce dont il s'agit » et « oui mais vous ne voyez pas précisément ce dont il s'agit ».

Ce déficit de notoriété influence directement la perception de l'action publique. Une expérimentation aléatoire menée par la Cour, consistant à fournir une brève présentation des principaux acteurs publics anticorruption à un groupe de répondants, montre un effet immédiat : ceux-ci jugent, plus fréquemment que les répondants à qui il n'est pas fourni d'explications, que la politique menée efficace pour prévenir (+ 4 points), détecter (+ 3) et sanctionner la corruption (+ 5).

Graphique n° 8 : perceptions de la politique menée contre la corruption en France, selon le groupe expérimental (en %)



Source : Cour des comptes, à partir d'une enquête Harris Interactive de novembre 2024

Ces résultats, bien que modestes, sont cohérents avec d'autres travaux ayant montré l'impact positif sur l'opinion publique d'une meilleure information sur la HATVP[18]. À l'inverse, la diffusion d'informations négatives (scandales de probité, mauvaise gestion publique) a des effets délétères sur la confiance et les comportements civiques[19].

B - Un recensement incomplet des faits de corruption

Les enquêtes menées constituent une source précieuse d'informations sur la prévalence de la corruption mais ne suffisent pas à dresser un bilan fiable de son évolution.

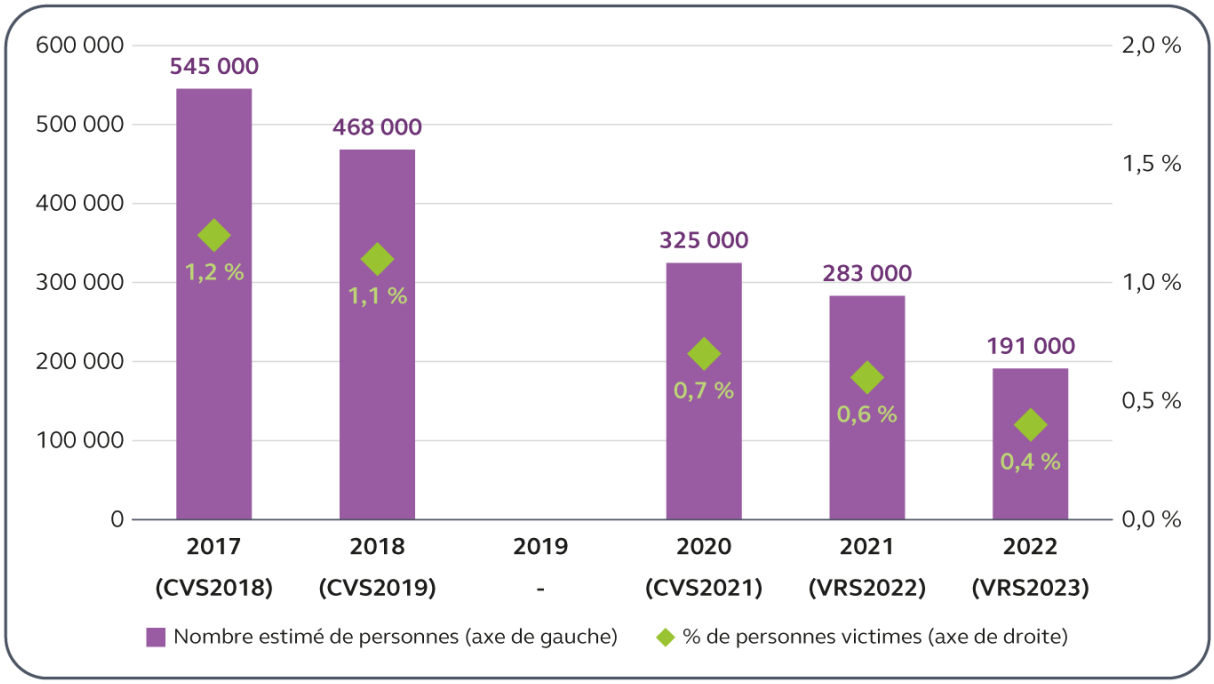
[18] Monnery, B. et Chirat, A. (2024), *Trust in a national anticorruption agency: a survey experiment among citizens and experts*, *European Journal of Political Economy*, vol. 85.
19 Ferraz, C. et Finan, F. (2008), *Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123(2) ; Sartre, E. et Daniele, G. (2022), *Toxic loans and the rise of populist candidacies*, working paper ; Gulino, G. et Masera, F. (2023), *Contagious dishonesty: Corruption scandals and supermarket theft*, *American Economic Journal : Applied Economics*, vol.15(4).

1 - Une victimation mal connue

a) De fortes fluctuations mesurées auprès des particuliers

Depuis 2017, l'enquête de victimation menée par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) et l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) interroge chaque année les personnes résidant en France métropolitaine sur les tentatives de corruption dont elles ont été victimes dans un cadre professionnel (enquête « vécu et ressenti en matière de sécurité », dite VRS). Le graphique suivant retrace l'évolution du nombre et de la proportion des personnes qui se sont déclarées victimes d'une tentative de corruption, entre 2017 et 2022, sur le territoire métropolitain. Selon les années, la proportion de personnes indiquant avoir été victimes d'une tentative de corruption oscille entre 0,5 % et 1 % de la population adulte métropolitaine, soit entre 200 000 et 500 000 personnes, un volume comparable à celui des ménages victimes de cambriolages.

Graphique n° 9 : personnes se déclarant victimes d'une tentative de corruption dans un cadre professionnel



Source : SSMSI, enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS) 2022 et 2023 *; auparavant Insee-ONDRP-SSMSI, enquêtes Cadre de vie et sécurité (CVS), éditions 2018 à 2021 (pas d'enquête CVS réalisée en 2020)*

Ces enquêtes montrent une baisse de la corruption, qui doit cependant être interprétée avec prudence. En effet, les fluctuations annuelles observées sont trop fortes pour être pleinement crédibles (le nombre de victimes serait passé de 283 000 en 2021 à 191 000 en 2022). Ces écarts s'expliquent à la fois par la faible prévalence du phénomène, qui renforce les variations du nombre estimé de victimes[20], ainsi que par des ruptures statistiques[21].

Ces enquêtes ne documentent que les tentatives de corruption dans le cadre professionnel subies directement par les personnes physiques[22]. Les atteintes à la probité qui touchent des victimes indirectes (par exemple, les contribuables pour un détournement de fonds publics) n'y sont pas comptabilisées. Ces limites peuvent expliquer pourquoi les taux de victimation déclarée sont supérieurs dans les sondages auprès de la population générale (5 % par an).

b) À l'échelle des organismes, des données partielles

L'exposition à la corruption est encore moins connue s'agissant des entreprises privées et des organismes publics. L'Afa mène tous les deux ans des enquêtes auprès du secteur public local et d'entreprises privées[23]. Cependant, la méthode de diffusion des questionnaires ne permet pas d'assurer la représentativité des échantillons[24], tandis que les faibles taux de réponse[25] limitent la portée des résultats.

L'enquête *Enterprise Survey* de la Banque mondiale est une source de données intéressante sur la prévalence de la corruption dans les entreprises. De portée internationale et représentative de la structure économique de chaque pays, elle n'a été menée qu'une seule fois en France, en 2021. Sur un échantillon de 1 500 entreprises, elle estimait à 1,6 % la part des entreprises françaises ayant eu à verser un pot-de-vin ou donner un cadeau à un agent public sur l'année, niveau comparable à celui observé dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest[26]. Pour autant, 16 % des chefs d'entreprises français considéraient la corruption comme une contrainte majeure ou très forte dans leur activité, un niveau nettement plus élevé que dans des pays voisins comme l'Allemagne (8 %).

[20] En 2022, seuls 369 des 92 026 répondants ont affirmé avoir été victimes, soit 0,4 %.
[21] Enquête menée en mode dégradé en 2021 (confinements), modifications d'échantillonnage et de méthode de collecte en 2022, restructuration des questions sur la corruption en 2023.
[22] Dans le cadre personnel, les répondants semblent mélanger des infractions diverses.
[23] Afa, *Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises : résultats de l'enquête 2024* et *Prévention et détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local*, avril 2022.
[24] Répondants volontaires, diffusion par des fédérations professionnelles ou associations d'élus.
[25] 1,2 % pour les communes en 2021 et 0,3 % pour les entreprises en 2024.
[26] Ces taux sont inférieurs aux niveaux observés sur d'autres continents (entre 5 % et 25 %).

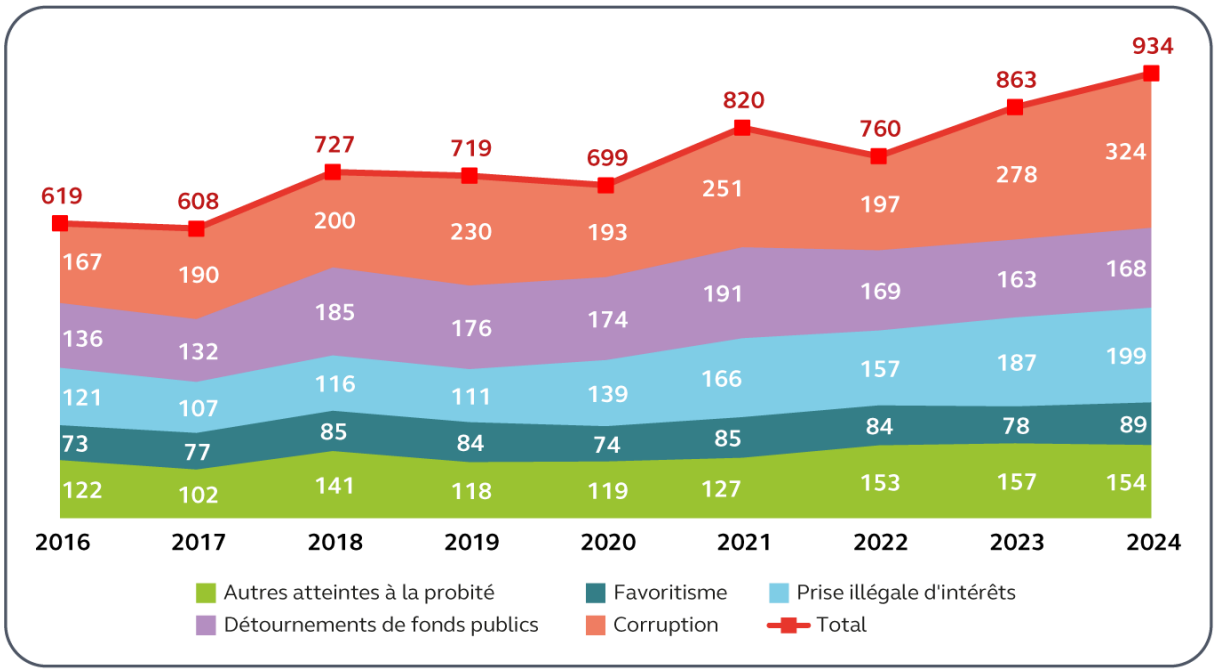
2 - Des faits enregistrés par les forces de sécurité en hausse, un faible volume de condamnations

a) Des faits enregistrés de corruption en hausse

Les faits de corruption enregistrés par la police et la gendarmerie (non encore jugés) ne recensent qu'une minorité de ces infractions : celles qui ont fait l'objet d'une plainte, d'un signalement ou d'une constatation par les services d'enquête[27]. D'après ces statistiques, le nombre d'atteintes potentielles à la probité était de plus de 900 en 2024, parmi lesquelles une prédominance de faits de corruption (35 %), de prise illégale d'intérêts (21 %) et de détournement de fonds publics (18 %).

L'activité policière en matière de corruption montre une forte hausse sur la période 2016-2024 (+ 51 %). Cette tendance peut refléter aussi bien une aggravation réelle du phénomène qu'une meilleure appréhension de ces faits par les services de police et de gendarmerie.

Graphique n° 10 : évolution du nombre de faits d'atteinte à la probité enregistrés entre 2016 et 2024

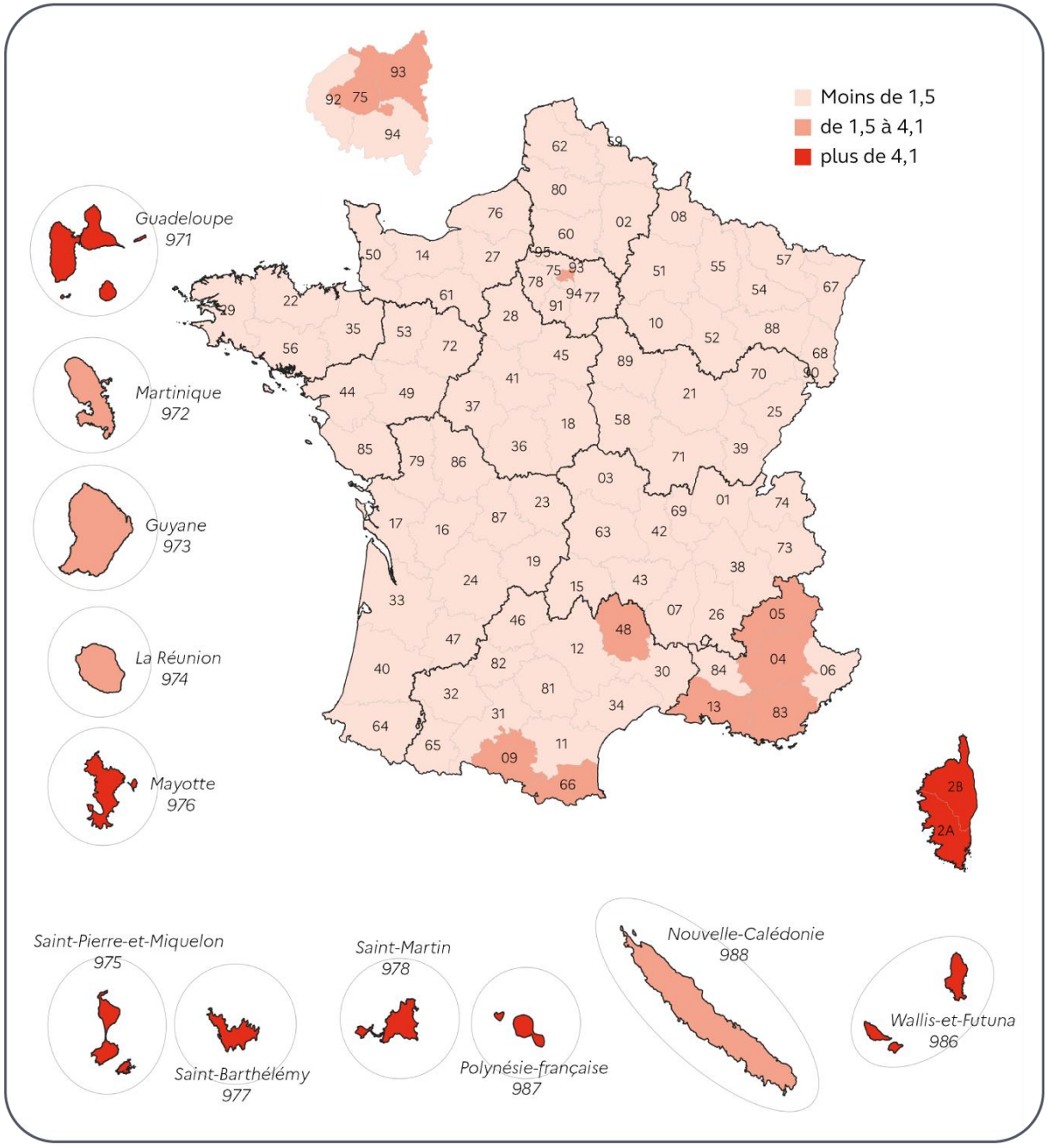


Source : SSMSI-Afa, Les atteintes à la probité enregistrées par les services de sécurité en 2024, *avril 2025*

Les données montrent une prévalence forte des faits de corruption enregistrés dans les départements et territoires ultra-marins, en Corse, en Provence-Alpes-Côte d'Azur, en Occitanie et à Paris. À la différence d'autres délits, les atteintes à la probité sont concentrées géographiquement. Dans les territoires exposés, les communes sont touchées de façon quasi-homogène quelle que soit leur taille.

[27] Comme indiqué *supra*, seules 1 % des personnes qui s'estiment victimes de faits de corruption déposent une plainte.

Carte n° 1 : nombre moyen de faits d'atteinte à la probité enregistrés par an pour 100 000 habitants entre 2016 et 2024



Source : SSMSI-Afa, Les atteintes à la probité enregistrées par les services de sécurité en 2024, avril 2025

Les atteintes à la probité présentent des caractéristiques spécifiques. Les personnes mises en cause sont majoritairement âgées de 45 à 54 ans. Plus de la moitié des victimes sont des personnes morales (mairies, entreprises). Plus du tiers des faits sont commis concomitamment à d'autres infractions (fraude et tromperie, mais aussi infractions liées au trafic de stupéfiants). Les

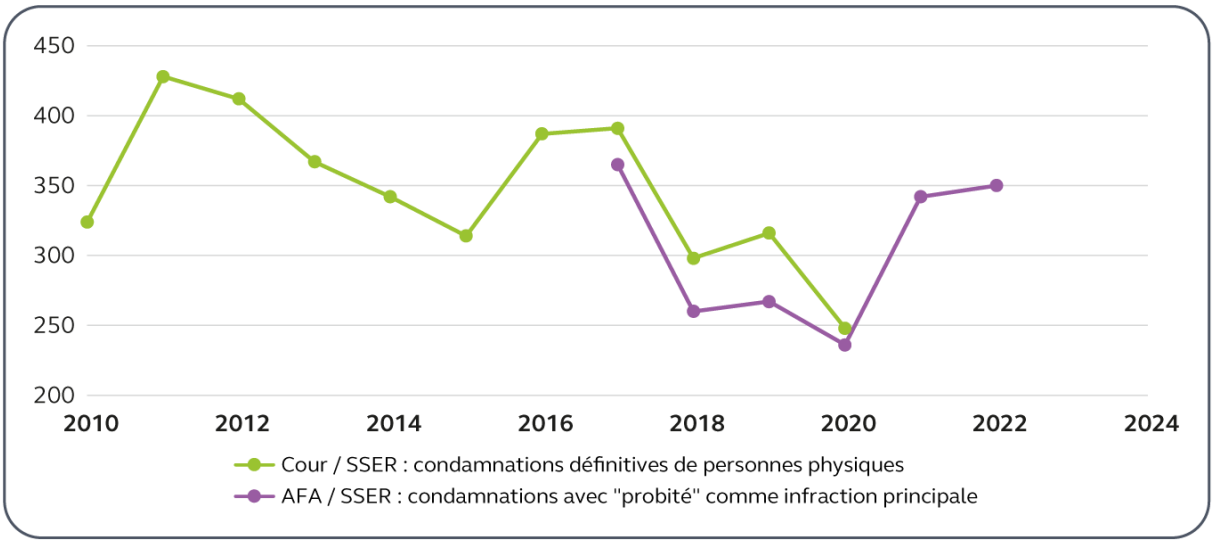
décisions de justice portant sur une atteinte à la probité concernent un agent public ou un élu, pour respectivement 43 % et 18 % d'entre elles[28].

b) Une stabilité des condamnations pénales

Les condamnations pénales ne mesurent pas la prévalence de la corruption, mais retracent les atteintes à la probité détectées, poursuivies et jugées (voir chapitre III).

Le nombre de personnes physiques condamnées pour atteinte à la probité est assez stable depuis 15 ans, compris entre 300 et 400 par an (hors année 2020 marquée par le covid 19). Cette évolution contraste avec celle des faits recensés par les forces de police qui, elle, augmente.

Graphique n° 11 : évolution des condamnations pour atteintes à la probité

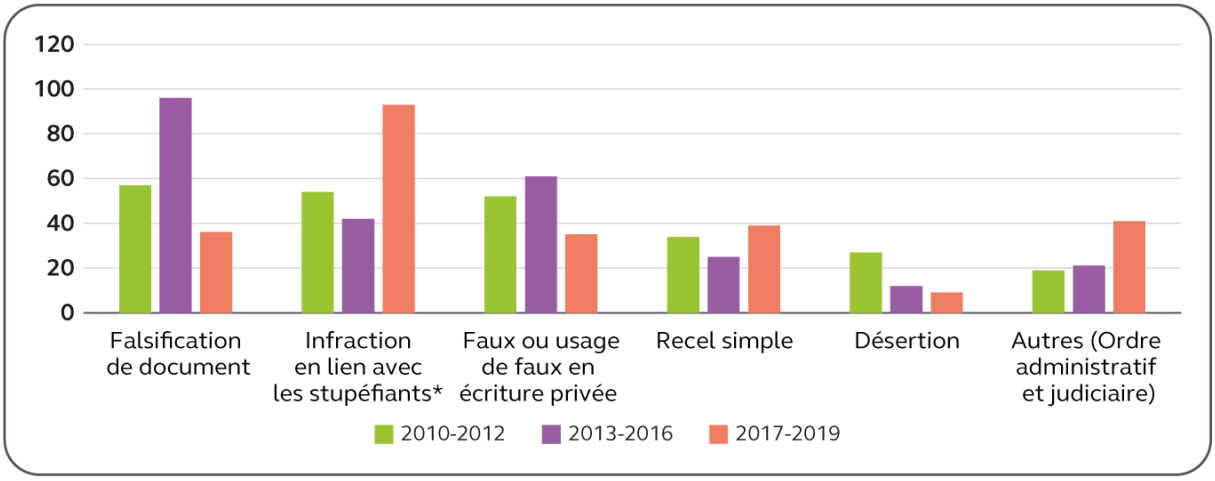


Source : Cour des comptes, à partir des données du SSER issues du casier judiciaire national, SSER à partir de Cassiopée (rapport d'activité 2023 de l'Afa)

Les affaires ayant fait l'objet d'une condamnation définitive montrent une hausse de la corruption liée au trafic de stupéfiants : de 2017 à 2019, plus de 90 condamnations pour atteintes à la probité sanctionnaient également des infractions en lien avec le trafic de stupéfiants, soit environ 10 % du total et près de deux fois plus que sur les périodes antérieures. Les falsifications de documents et les recels sont aussi des infractions connexes récurrentes.

[28] Afa, *Décisions de justice de première instance en matière d'atteintes à la probité*, note d'analyse n° 1 de l'observatoire des atteintes à la probité, décembre 2024.

Graphique n° 12 : nombre d'infractions connexes dans les condamnations pour atteintes à la probité, par types d'infractions



Source: Cour des comptes, à partir du casier judiciaire national (SSER)

C - Un dispositif de suivi à consolider

Plusieurs leviers permettraient de renforcer la connaissance du phénomène de corruption et le suivi de ses évolutions.

1 - Des connaissances à mutualiser

Alors que la mesure de la corruption est complexe, la connaissance du phénomène est dispersée entre de nombreux acteurs (cf. *infra*) qui travaillent largement en silo. Cette fragmentation explique en partie la fragilité des connaissances sur la menace liée au risque corruptif. À titre d'illustration, l'état des lieux de la corruption en France réalisé fin 2024 par la sous-direction de la lutte contre la criminalité financière et par l'office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales repose principalement sur les données des services d'enquêtes de la police nationale. Il n'intègre que partiellement celles de la gendarmerie nationale[29].

Le nouvel « observatoire des atteintes à la probité » de l'Afa a débuté ses publications fin 2024, avec une première note d'analyse des décisions de justice rendues en 2021-2022[30]. Il doit être consolidé comme point de centralisation des données produites sur le sujet.

2 - La nécessité de nouveaux indicateurs

Le volet « corruption » de l'enquête VRS (citée *supra*) constitue une source prometteuse à condition de stabiliser ses caractéristiques (questions, méthodes statistiques et modalités de recueil). Le dispositif statistique doit être complété par d'autres indicateurs de victimation recueillis auprès d'acteurs concernés par le risque corruptif.

[29] En particulier, l'analyse des enquêtes en cours en matière de corruption n'intègre pas les affaires traitées par la gendarmerie nationale.

[30] Afa, *Décisions de justice de première instance en matière d'atteintes à la probité, note d'analyse de l'observatoire des atteintes à la probité*, décembre 2024.

S'appuyant sur l'observatoire de l'Afa, la réalisation d'enquêtes représentatives auprès d'entreprises et structures publiques pourrait utilement remplacer les « diagnostics » antérieurs, méthodologiquement fragiles. Des enquêtes barométriques régulières[31] permettraient aussi de suivre dans le temps l'exposition des acteurs publics et privés à la corruption, selon une approche générale (modèle de l'enquête *Enterprise Survey* de la Banque mondiale) ou spécifique[32]. Les techniques de contrôles aléatoires ou les méthodes statistiques comparables à celles employées par l'Insee pour estimer la fraude à la TVA[33] pourraient également être développées au sein des organismes publics de contrôle.

3 - Favoriser les collaborations avec la recherche

Aucune instance ou réseau structuré ne permet aux acteurs publics chargés de la lutte contre la corruption d'échanger régulièrement avec des experts académiques ou de la société civile. Pourtant, de nombreux travaux de recherche, outils et initiatives pourraient appuyer les administrations concernées.

Exemples de travaux de recherche et d'outils innovants

Les chercheurs français et internationaux mobilisent régulièrement les méthodes statistiques et économétriques, pour détecter des indices de pratiques corruptives ou clientélistes, grâce aux données publiques relatives aux subventions ou aux marchés publics[34].

Concernant les marchés publics, différents travaux identifient des indicateurs de risque (« *red flags* ») à partir des données de la commande publique[35]. En France, l'association Anticor développe depuis 2024, en partenariat avec l'ENS Rennes, le projet *datalab* pour la détection d'irrégularités dans les marchés publics en se fondant sur l'intelligence artificielle. Des facteurs de risques (faible nombre d'offres, prix, etc.) et la détection d'anomalies statistiques permettent d'identifier des marchés suspects, qui font ensuite l'objet d'une analyse juridique approfondie.

L'efficacité de telles approches reste cependant dépendante du respect, encore insuffisant, par les organismes publics de leurs obligations de publication des données essentielles des marchés conclus.

L'observatoire de l'Afa pourrait favoriser des travaux communs avec les chercheurs et la société civile. Ceci permettrait de diffuser des outils de visualisation des données de corruption[36], d'améliorer la détection de schémas suspects et la quantification des risques ou encore de

[31] Études visant à mesurer l'évolution d'opinions ou de comportements au fil du temps, par le biais de sondages réguliers sur des échantillons représentatifs de la population.
[32] Enquêtes ciblant des secteurs exposés (bâtiment, déchets, etc.) ou des professions susceptibles d'en détecter les signes (métiers du chiffre, centres de gestion de la fonction publique locale, etc.).
[33] Quantin, S. et Welter-Médée, C. (2022). *Estimation des montants manquants de versements de TVA : exploitation des données du contrôle fiscal*, Document de travail 2022-11, Insee.
[34] Urvoy, C. (2025). *Organized voters : elections and public funding of nonprofits*, American Economic Review, 115(1) et Dubois, F. et Monnery, B. (2025). *Ressources publiques et intérêts privés : le cas de l'usage de la réserve parlementaire, Revue française d'administration publique*, 186.
[35] Lisciandra, M., Milani, R. et Millemaci, E. (2022). *A corruption risk indicator for public procurement, European Journal of Political Economy*.
[36] Par exemple, plateforme de cartographie de la corruption en France développée par *Transparency International* https://carto.transparency-france.org/home.

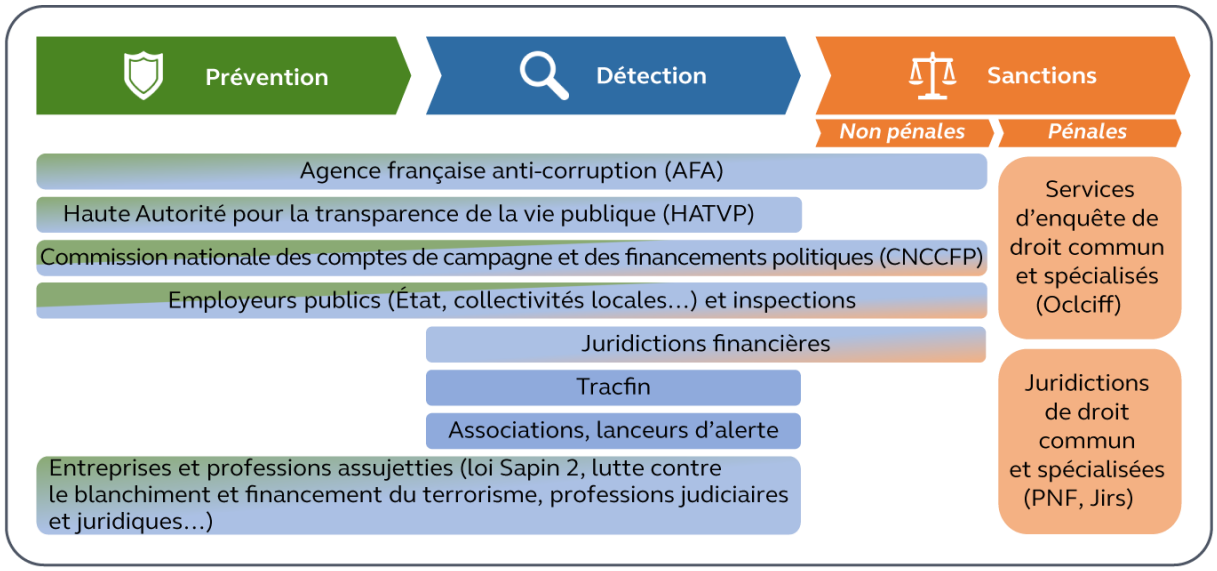
développer l'utilisation de techniques d'enquête innovantes adaptées aux sujets sensibles[37]. Ces approches, non utilisées par les acteurs de la lutte anticorruption, se développent pourtant contre la fraude fiscale[38]. Une amélioration de l'accessibilité des données en *open data* (décisions de justice, marchés publics, aides publiques) est nécessaire pour les alimenter.

II - Un cadre juridique construit par à-coups, au prix d'une certaine complexité

En réaction à des événements nationaux ou internationaux, plusieurs lois ont établi un dispositif étoffé de lutte contre la corruption, qui repose sur un enchevêtrement d'acteurs.

Depuis 2013, le cadre juridique de lutte contre la corruption a été modifié plus d'une dizaine de fois[39]. En 2013, de nouvelles règles de transparence et de prévention des conflits d'intérêts se sont appliquées aux élus, responsables publics et agents publics (A). À partir de 2016, la loi Sapin 2 a étendu ces exigences aux entreprises et entités publiques, tenues de mettre en place un dispositif anticorruption (B). Depuis 2020, la corruption dite « de basse intensité » conduit à de nouvelles évolutions (C).

Schéma n° 1 : acteurs de la prévention, détection et sanction des atteintes à la probité



Source : Cour des comptes

[37] Techniques pour éviter les biais liés à des réponses insincères, comme les « *list experiments* ».
[38] Cour des comptes, *La détection de la fraude fiscale des particuliers*, novembre 2023.
[39] Lois portant sur la transparence de la vie publique (2013) et de la vie économique (2016), la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (2013), contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement (2016, 2020), la déontologie des fonctionnaires (2016), des élus (2017, 2022), les lanceurs d'alerte (2016, 2022), la lutte contre le trafic de stupéfiants (2025).

A - Des mesures visant d'abord la sphère publique

Avant 2013, les obligations concourant à la prévention des atteintes à la probité étaient concentrées sur le secteur public et le financement de la vie publique[40]. Sur la base des travaux effectués par les commissions « Sauvé » et « Jospin »[41], puis à la suite de l'affaire dite « Cahuzac », le législateur a significativement renforcé les règles déontologiques et obligations déclaratives des responsables publics[42].

L'affaire « Cahuzac », scandale politico-financier à l'origine d'évolutions législatives

En décembre 2012, Jérôme Cahuzac, ministre délégué au budget, est accusé d'avoir placé des fonds non déclarés sur un compte en Suisse, puis à Singapour. Ces accusations interviennent alors qu'il affiche publiquement des positions fermes face à la fraude fiscale.

Mis en cause dans deux articles de *Mediapart*, le ministre nie les faits à plusieurs reprises, y compris devant les députés à l'Assemblée nationale. Il attaque alors le site d'information en diffamation. Le 2 avril 2013, il finit par reconnaître les faits devant les juges d'instruction. Il est alors mis en examen pour blanchiment d'argent provenant de fraude fiscale.

L'affaire a eu un grand retentissement politique. Elle a entraîné l'adoption des lois du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique.

1 - De nouvelles obligations de transparence en 2013

Les mesures mises en place visent avant tout la prévention des conflits d'intérêt, que la loi définit pour la première fois (« *situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »). La Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), autorité administrative indépendante, est chargée du contrôle de trois nouveaux dispositifs : les déclarations d'intérêts et de patrimoine, l'encadrement des mobilités public-privé et le registre des représentants d'intérêts.

Cette autorité contrôle les déclarations d'intérêts des 18 000 responsables publics soumis à cette obligation et l'évolution du patrimoine de certains responsables publics (ministres, parlementaires, etc.). La prévention des conflits d'intérêt dans le domaine de la santé, qui obéit à des règles spécifiques, ne relève cependant pas de sa compétence[43].

Depuis 2013, la Haute autorité est aussi chargée d'émettre un avis sur les projets de mobilités professionnelles des hauts responsables publics (ministres, conseillers, directeurs d'administration, etc.) qui souhaitent exercer dans le secteur privé (« pantouflage »)[44]. À l'échelon local, les référents déontologues (voir *infra*) doivent se prononcer sur les demandes de cumuls d'activité des agents publics. La HATVP est également saisie en cas de doute sérieux ou pour les postes les plus stratégiques.

[40] Cf. annexe n° 4.
[41] *Rapport de la commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique*, janvier 2011 et *Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, novembre 2012.
[42] Cf. annexe n° 5.
[43] Cf. annexe n° 6.
[44] Cour des comptes, *Les mobilités entre les secteurs public et privé*, mai 2025.

Enfin, la HATVP veille au respect des obligations qui s'imposent aux représentants d'intérêts (*lobbies*)[45], situés à l'interface du secteur économique et des décideurs publics. Depuis 2017, ceux-ci sont tenus de s'inscrire sur le répertoire des représentants d'intérêts et d'y déclarer leurs actions et les moyens mobilisés à cette fin. Les inscriptions figurant dans ce répertoire, public, sont contrôlées par la HATVP.

En Allemagne, une obligation de déclaration des actions de lobbying par les décideurs publics

Le législateur a introduit au *Bundestag* un registre des représentants d'intérêts en 2021, complété en juin 2024 (*Lobby Register Gesetz – LobbyRG*) : les groupes d'intérêt qui prennent contact avec les députés du Bundestag, leurs collaborateurs, les groupes parlementaires et les membres du gouvernement doivent s'enregistrer. Le 22 février 2024, le *Bundestag* a adopté un nouveau code de conduite (*Verhaltenskodex*) définissant les principes et les règles de conduite pour l'exercice du lobbying par les représentants enregistrés et leurs employés. Chaque inscription au registre doit être vérifiée au moins une fois par an et son exactitude confirmée à l'organisme intra-parlementaire chargé de sa tenue.

Depuis juin 2024, les fonctionnaires des ministères fédéraux sont tenus de divulguer l'influence des *lobbies* sur les projets de loi élaborés. Cette traçabilité des influences (*Fußabdruck* – littéralement « empreinte du pied ») doit permettre d'identifier les acteurs ayant exercé une influence importante sur les projets de loi et de décret du gouvernement fédéral. Ainsi, depuis le 1er juin 2024, les ministères fédéraux doivent indiquer, dans l'exposé des motifs, l'importance de la contribution des représentants d'intérêts et des tiers mandatés (cabinets d'avocats, sociétés de conseil) au contenu d'un projet de loi ou de décret.

2 - La création d'un service de police et d'un parquet spécialisés

Le législateur a également souhaité renforcer la chaîne pénale pour mieux traiter le contentieux des atteintes à la probité. La loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière a créé un parquet spécialisé et à compétence nationale, le Parquet national financier (PNF). Entré en activité le 1er février 2014, il a pour objectif d'apporter une réponse pénale plus efficace en se concentrant sur les affaires les plus graves ou complexes d'atteintes à la probité et de fraude fiscale. Il ne reçoit pas d'instruction sur des cas particuliers. Le PNF s'est imposé comme un acteur central de la lutte contre la corruption, même si le modèle français de rattachement du parquet au garde des sceaux reste singulier au niveau international[46].

Au même moment, le législateur a créé un service de police spécialisé au sein de la direction centrale de la police judiciaire, l'Office central de lutte contre la corruption et les

[45] Personnes morales de droit privé, établissements publics ou groupements publics exerçant une activité industrielle et commerciale, chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat et chambres d'agriculture dont un dirigeant, un employé ou un membre a pour activité principale ou régulière d'influer sur la décision publique.

[46] L'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature place les magistrats du parquet « sous l'autorité du garde des sceaux, ministre de la justice ». En 2024, dans son rapport de phase 4 relatif à la mise en œuvre de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption en France, cette organisation a recommandé de renforcer les garanties de son indépendance.

infractions financières et fiscales (OCLCIFF) [47]. Cet office est l'interlocuteur principal du PNF, qui lui confie une large part des affaires qu'il traite[48] (voir chapitre III). Depuis 1990, un autre office central, l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF), est spécialisé dans la lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme et les escroqueries internationales.

En 2019, l'architecture juridictionnelle spécialisée a été complétée par la création de la juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée (Junalco). Avec la loi du 13 juin 2025, un parquet national contre la criminalité organisée (Pnaco) a été créé pour sortir la France du piège du narcotrafic. L'articulation de ce nouveau parquet spécialisé avec le PNF devra en particulier être précisée, alors que les affaires de corruption et de criminalité organisée sont de plus en plus interconnectées.

B - Des dispositifs plus récents pour les entreprises

Adoptée en 2016 sous la pression internationale, la loi Sapin 2 a constitué une étape structurante du dispositif français anticorruption.

1 - Une pression internationale forte

Au début des années 2000, la communauté internationale a adopté des conventions de lutte contre la corruption, accompagnées de mécanismes de suivi.

Le cadre européen et international de la lutte anticorruption

Trois conventions internationales ont marqué un tournant au début des années 2000 : la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers (21 novembre 1997, transposée en France en 2000) ; la convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (27 janvier 1999, transposée en 2007) et la convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC, dite Convention de Mérida, 31 octobre 2003, transposée en 2007)[49].

La lutte contre la corruption s'inscrit également dans le suivi de la recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique, accompagnée d'un manuel et d'indicateurs par pays. L'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC), dont les évaluations portent surtout sur le cadre institutionnel et législatif, y concourt également.

[47] Décret n° 2013-960 du 25 octobre 2013 portant création d'un office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales.
[48] Ministère de la justice, Circulaire de politique pénale relative au procureur de la République financier, janvier 2014.
[49] Transposition par la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale et la loi n° 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption.

L'Union européenne intervient principalement pour protéger ses intérêts financiers, compétence aujourd'hui incarnée par le parquet européen, entré en activité en juin 2021[50]. L'Union européenne développe aussi des instruments de coopération (Europol, Eurojust) et œuvre à rapprocher les législations des États membres. Dans un contexte marqué par l'affaire « *Qatargate* » impliquant des députés européens, la Commission a présenté en mai 2023 un « paquet anticorruption », dont l'adoption a cependant échoué lors des négociations de juin 2025.

En 2012, un rapport de l'OCDE déplorait le faible nombre de procédures initiées par la France dans le domaine de la corruption des agents publics étrangers[51] et formulait de vives critiques à l'encontre du cadre juridique français de lutte contre la corruption. Reprises par la Commission européenne en 2014, ces critiques étaient susceptibles d'affecter la compétitivité des entreprises françaises, par ailleurs confrontées au risque de sanctions extraterritoriales américaines. Entre 2010 et 2014, quatre entreprises françaises poursuivies ont versé, au total, 1,6 Md$ au titre de la procédure dite « de poursuite différée » (*Deferred Prosecution Agreement*). Ce contexte a largement motivé l'adoption de la loi Sapin 2, à la fin de l'année 2016.

L'extraterritorialité des lois anticorruption et le *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) aux États-Unis

La procédure de *Deferred Prosecution Agreement* (DPA) résulte d'une loi de 1974 (*Speedy Trial Act*), qui permet au procureur, après accord du juge, de différer les poursuites à l'encontre de contrevenants prêts à démontrer leur bonne conduite. Les entreprises concernées bénéficient d'un report du lancement de l'action publique par le ministère de la justice en contrepartie d'une reconnaissance des faits incriminés, de leur coopération à l'enquête, du paiement d'une amende et de la mise en œuvre de mesures visant à éviter le renouvellement de l'infraction (programmes de conformité). Le juge ne prend pas part aux discussions, ne contrôle pas le contenu de l'accord, mais peut refuser de le signer.

Les États-Unis ont développé le recours au DPA en s'appuyant sur l'extraterritorialité de leur législation, dès lors qu'elle n'est pas contraire au droit international. Le *Department of Justice* a ainsi imposé des amendes de plusieurs millions de dollars à des entreprises européennes, notamment françaises, au motif que leurs pratiques commerciales, sans lien avec le territoire américain, ne respectaient pas sa législation : Technip SA et Alcatel Lucent en 2010 (338 M$ et 138 M$), Total en 2013 (398,2 M$), Alstom en 2014 (772 M$), Société générale en 2018 (293 M$).

2 - Des mesures ambitieuses sous le contrôle de l'Afa

La loi Sapin 2 a introduit un dispositif fondé sur la conformité réglementaire (*compliance*). Elle impose aux acteurs publics et privés de mettre en œuvre un ensemble de mesures anticorruption, sous le contrôle de l'Afa. Placée auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, cette agence aide les autorités compétentes à prévenir et à détecter les atteintes à la probité. La loi a également renforcé la prévention dans le secteur public, avec

[50] Directive (UE) 2017/1371 sur la protection des intérêts financiers de l'Union.
[51] Cinq condamnations depuis l'adhésion de la France à la convention, dont une seule portant sur une personne morale.

la désignation obligatoire de référents déontologues pour les agents publics en 2016, puis pour les élus locaux en 2022[52].

L'agence intervient à double titre : elle accompagne les entités concernées dans la conception de leur dispositif anticorruption et en assure le contrôle. Ses contrôles donnent lieu à un rapport et peuvent conduire à la saisine de sa commission des sanctions. Celle-ci peut prononcer des sanctions indépendamment de la détection de faits de corruption[53].

L'Anac italienne : des prérogatives étendues et effectives

L'*Autorità Nazionale Anticorruzione* (Anac), autorité administrative indépendante, exerce en Italie des missions de régulation, de surveillance et de sanction dans la prévention de la corruption et la transparence. Sa compétence s'étend aux administrations centrales et locales, aux entreprises publiques et aux entités adjudicatrices de marchés publics. Avec 400 agents en 2023, elle dispose d'un pouvoir de sanction administrative propre.

Ce pouvoir vise les manquements aux obligations de transparence, l'absence de plan triennal anticorruption – obligatoire pour les entités publiques, les conflits d'intérêts ou le pantouflage. Il s'applique également aux acteurs privés impliqués dans les marchés publics ou dans la protection des lanceurs d'alerte. En 2023, l'Anac a mené 174 procédures de sanction dans les marchés publics, dont 149 se sont traduites par des amendes (308 666 €) ou à des interdictions temporaires d'accès aux marchés (1 453 jours).

Au-delà des sanctions, l'Anac pilote la stratégie nationale anticorruption : élaboration du plan national, contrôle des plans triennaux, désignation des référents déontologie et transparence. Elle supervise également la *Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)* et contribue à la numérisation du cycle des marchés publics.

3 - La création d'un nouvel instrument de justice transactionnelle

Avant la loi Sapin 2, aucune condamnation définitive n'avait été prononcée pour corruption d'agents publics étrangers, exposant les entreprises françaises à des sanctions extraterritoriales. L'introduction de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) a comblé ce manque tout en limitant le risque d'intervention de juridictions étrangères. Cette mesure alternative aux poursuites permet au procureur de la République de conclure une convention avec une personne morale mise en cause pour des faits d'atteintes à la probité. Elle a pour effet d'éteindre l'action publique si la personne morale exécute les obligations auxquelles elle s'est engagée[54]. La CJIP permet de sanctionner les entreprises tout en préservant leur accès aux marchés publics et la continuité de leur activité économique.

[52] Lois du 20 avril 2016 relative à la déontologie et obligations des fonctionnaires et du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation (« 3DS »).
[53] Ces contrôles sont distincts des contrôles des programmes de mise en conformité décidés par les tribunaux dans le cadre d'une CJIP et dont l'Afa contrôle également l'exécution, conformément à l'art. L131-39-2 du code pénal.
[54] Proposée par le procureur de la République, la convention doit être validée par un juge lors d'une audience publique. Les conventions sont publiées sur le site de l'Afa.

La création de cet instrument a suscité d'importants débats[55]. Certaines critiques persistent, notamment de la part de magistrats ou d'associations, mais la pratique a progressivement permis de préciser son cadre.

Fin 2024, le montant des amendes prononcées dans les CJIP en matière de probité, fraude et escroquerie dépassait 4 Md€, dont près de 2,1 Md€ pour la seule convention conclue en 2020 avec Airbus. La CJIP permet en outre d'articuler les exigences de coopération judiciaire internationale avec le respect de la loi de blocage du 26 juillet 1968[56].

En l'absence de cadre multilatéral, la coopération judiciaire internationale reste incertaine et une entreprise peut être poursuivie dans plusieurs pays pour les mêmes faits. Si la CJIP limite ce risque en favorisant des accords coordonnés (par exemple, les accords signés par Airbus et par la Société générale), ceux-ci restent décidés au cas par cas. En 2021, la Banque mondiale a ainsi imposé un programme anticorruption à la société ADP International, sans articulation avec les autorités françaises[57].

C - L'attention nouvelle portée à la corruption dite « de basse intensité »

Autour de l'année 2020, deux affaires ont mis en lumière le risque de corruption des agents publics et des opérateurs de terrain par des groupes criminels. L'enlèvement et l'assassinat d'un docker du port du Havre en juin 2020, sur fond de trafic de stupéfiants, a constitué une première alerte. L'affaire dite « Sky ECC » a suscité une prise de conscience plus générale de cette forme de corruption, dite « de basse intensité »[58].

L'affaire Sky ECC, à l'origine de la notion de « corruption de basse intensité »

En 2018, les autorités belges et néerlandaises ont interpellé des individus liés à la criminalité organisée utilisant des téléphones portables dotés d'un système de messagerie cryptée (Sky ECC). Une équipe d'enquête commune a été mise en place entre les autorités françaises, belges et néerlandaises, qui est parvenue à infiltrer Sky ECC.

[55] Un dispositif de « convention de compensation d'intérêt public », inscrit dans l'avant-projet de loi, a été retiré après les critiques du Conseil d'État. Les dispositions créant la CJIP ont été introduites lors du débat parlementaire.
[56] Loi qui interdit à une entreprise française de transmettre directement des documents à une autorité étrangère sans passer par les voies prévues par l'État.
[57] Aéroports de Paris SA, « *ADP International signe un accord transactionnel avec l'IFC par lequel elle est exclue pour 12 mois des appels d'offres pour les projets financés par le Groupe de la Banque Mondiale* », communiqué de presse, 4 janvier 2022.
[58] L'expression « corruption de basse intensité » fait débat. Mais, en l'absence d'alternative partagée connue du grand public, ce rapport retient le terme de corruption « dite de basse intensité ».

Les enquêteurs ont commencé alors à suivre en temps réel les échanges d'informations entre les 160 000 utilisateurs, pour l'essentiel des groupes criminels impliqués dans le trafic de stupéfiants. Ils ont découvert à cette occasion l'ampleur de leurs réseaux internationaux, ainsi que le niveau de violence associé à ces trafics (enlèvements, séquestrations accompagnées d'actes de torture et de barbarie). Le mode d'action des trafiquants incluait un vaste système de corruption d'agents publics et d'opérateurs de terrain (douaniers, agents portuaires et aéroportuaires, membres des forces de sécurité), qui les renseignaient, ignoraient certains conteneurs ou orientaient leurs contrôles, en contrepartie d'une rémunération ou d'un avantage. Le 9 mars 2021, 200 perquisitions ont été menées. Elles ont donné lieu à l'interpellation de 2 000 personnes, à l'interception de 100 tonnes de drogue, des armes et de l'argent liquide et au démantèlement de trois laboratoires de fabrication de drogue basés aux Pays-Bas. D'autres interpellations et des procès se sont succédé.

Cette affaire, médiatisée, a fait apparaître dans la presse l'expression de « corruption de basse intensité » fin 2022[59] pour désigner ces schémas corruptifs liés à la criminalité organisée, impliquant des agents et opérateurs de tout niveau hiérarchique (et non plus les seuls dirigeants et « cols blancs »). À partir de 2023, l'expression s'est généralisée.

En septembre 2023, l'Afa, en liaison avec l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), a mis en place un groupe de travail consacré à la corruption liée à la criminalité organisée, permettant une analyse commune des risques corruptifs touchant les agents publics. Les travaux ont identifié des risques particuliers de corruption liés à la consultation de fichiers protégés et à l'existence de plateformes portuaires. Ils ont précisé des scénarios corruptifs et la manière de les contrer[60].

Les administrations régaliennes sont engagées dans ce mouvement, avec la production fin 2024 du premier état de la menace consacré à la corruption, « *véritable moyen d'action des groupes criminels organisés en France* » (cité *supra*).

Cette dynamique se traduit également dans les travaux parlementaires. Dans son rapport de mai 2024[61], la commission d'enquête sénatoriale sur le narcotrafic a considéré que le risque de corruption des agents publics était « *particulièrement élevé* » et a demandé la mise en place de plans anticorruption. Ce rapport a conduit à l'adoption de la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, qui crée notamment un nouveau parquet spécialisé contre la criminalité organisée (voir *supra*). En juin 2025, une autre commission d'enquête sénatoriale, portant sur la lutte contre la délinquance financière et la criminalité organisée, a formulé plusieurs recommandations en matière de lutte contre la corruption portant notamment sur l'extension du périmètre d'application de la loi Sapin 2, la publication d'une stratégie nationale et la fidélisation et formation des enquêteurs financiers[62].

[59] Christophe Cornevin, « *Comme si nous étions à table avec eux* » : comment la police a « hacké » la messagerie secrète des criminels », *Le Figaro*, 13 décembre 2022.
[60] Annexes n° 6, 7 et 8.
[61] Sénat, commission d'enquête narcotrafic, rapport n° 588 (2023-2024), *Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic*, déposé le 7 mai 2024.
[62] Sénat, commission d'enquête délinquance financière, rapport n° 757 (2024-2025), tome I, *Ces dizaines de milliards qui gangrènent la société*, déposé le 18 juin 2025.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les actions menées et les lois votées depuis 2013 ont profondément modifié le cadre juridique et administratif de lutte contre la corruption en France. Ces évolutions, souvent survenues en réaction à des scandales ou pour répondre à l'émergence de nouveaux enjeux, ont entraîné une accumulation d'acteurs et de dispositifs. Elles ont permis de répondre aux critiques des évaluations internationales (Gréco, Gafi), l'OCDE attribuant désormais à la France une note élevée en matière d'intégrité publique[63]*. Depuis la loi Sapin 2, aucune sanction extraterritoriale n'a ainsi visé une entreprise française, la France traitant désormais ces affaires elle-même. Cependant, cette structuration par strates a créé un enchevêtrement de dispositifs et d'acteurs. Les structures nouvellement créées pour lutter contre le trafic de stupéfiants, sans qu'il soit préjugé de leur apport, risquent de renforcer cette complexité.*

L'efficacité de l'organisation mise en place est limitée par une connaissance fragile des risques corruptifs et un manque d'indicateurs fiables pour mesurer les effets des instruments de lutte contre la corruption. Les évaluations internationales n'offrent que des indications imprécises, tandis que les citoyens français conservent une perception négative du niveau de corruption, reposant surtout sur une défiance vis-à-vis des responsables publics et privés. Les faits constatés par les services de police et de gendarmerie, bien qu'en hausse, demeurent peu nombreux, tout comme les condamnations prononcées par la justice pénale. Une amélioration des connaissances et du dispositif statistique de suivi de la corruption par l'Afa est nécessaire.

Au total, l'action publique de lutte contre la corruption menée depuis 2013 repose sur une organisation globalement adaptée aux enjeux, mais complexe et fondée sur une connaissance insuffisante des phénomènes corruptifs et de leur évolution, qui doit être consolidée.

La Cour formule en conséquence la recommandation suivante :

1. S'assurer que l'Afa renforce le dispositif de mesure et d'analyse de la corruption, en consolidant les données existantes, en fiabilisant les indicateurs et en développant les coopérations avec les organismes de recherche (ministère de la justice, ministère de l'action et des comptes publics, 2027).

[63] https://oecd-public-integrity-indicators.org/?country=FRA&year=LATEST.

Chapitre II

Des efforts insuffisants de prévention et de détection

En amont des sanctions, la prévention et la détection des atteintes à la probité représentent une partie essentielle de la politique de lutte contre la corruption. La Cour a souhaité en évaluer l'efficacité.

Il apparaît que les dispositifs de prévention et de détection manquent d'une vision d'ensemble : segmentée entre divers acteurs (I), cette politique est aussi marquée par un fort déséquilibre entre les secteurs public et privé. Les plus grandes entreprises, soumises à des mesures contraignantes, ont progressé dans la formalisation de leurs dispositifs de prévention (II). Le secteur public, quant à lui, qui a jusqu'ici peu et mal déployé les dispositifs de lutte anticorruption, prend progressivement conscience de la corruption dite « de basse intensité » (III).

I - Au-delà de l'Afa, de multiples acteurs à l'intervention éclatée

Créée par la loi Sapin 2 pour accompagner le déploiement des mesures obligatoires de prévention et de détection, l 'Afa est le seul organisme public dont l'activité est exclusivement consacrée à la lutte contre la corruption[64]. À côté de l'Afa, différents acteurs contribuent à prévenir et détecter la corruption, sans qu'il ne s'agisse de leur mission principale.

A - Des acteurs publics aux missions diverses

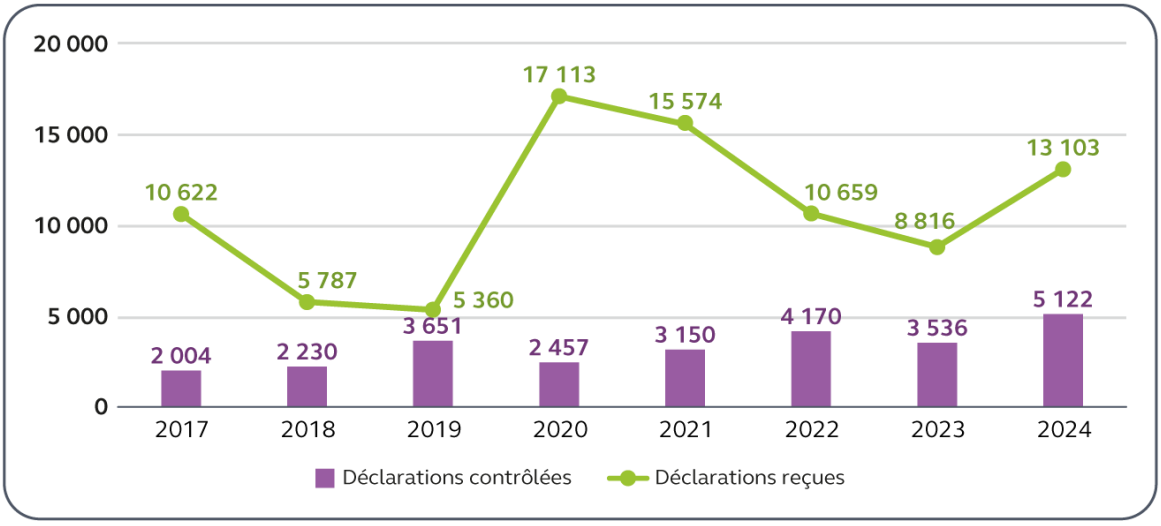
1 - La HATVP et la CNCCFP : le contrôle de la vie publique et politique

Deux autorités administratives indépendantes ont pour objet respectif de veiller au respect des règles de transparence de la vie publique et de financement des campagnes électorales et partis politiques : d'une part, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et d'autre part, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

[64] Dans les limites évoquées supra, dans le chapitre I.

La HATVP a reçu en 10 ans plus de 100 000 déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts. Depuis 2017, le répertoire des représentants d'intérêts compte plus de 3 200 inscrits[65]. Elle rencontre cependant des difficultés matérielles et juridiques pour vérifier ces déclarations[66] et, au total, n'a effectivement contrôlé que 30 % d'entre elles sur la période 2017-2024. Par ailleurs, certains responsables ne remplissent pas leurs obligations déclaratives (27 en 2024), sans que la HATVP dispose d'un pouvoir de sanction administrative à leur encontre (voir chapitre III).

Graphique n° 13 : déclarations d'intérêts et de patrimoine reçues et contrôlées par la HATVP (2017-2024)



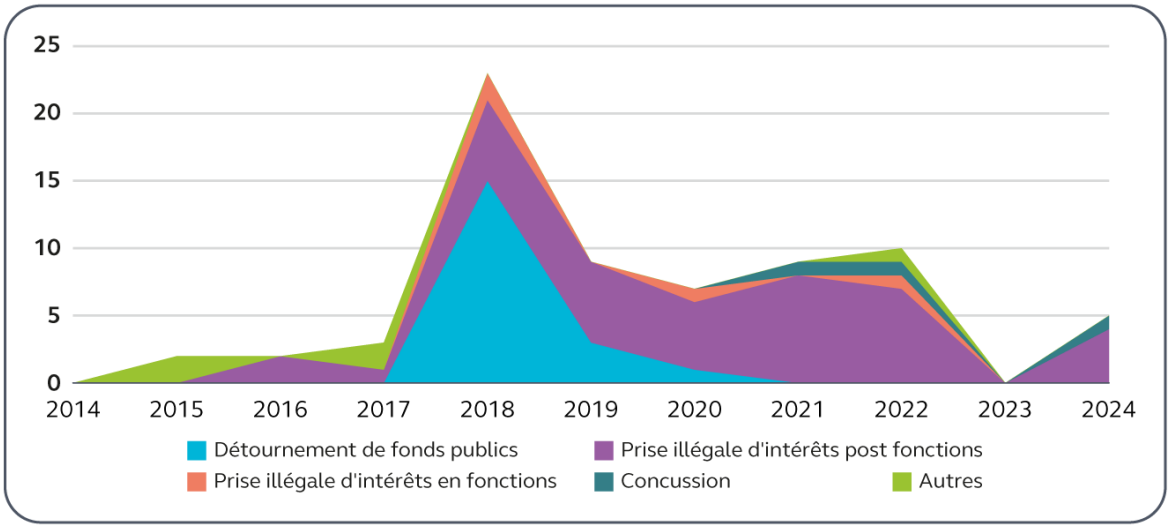
Source : HATVP

Les contrôles de la Haute autorité présentent des résultats modestes en valeur absolue dans la détection des atteintes à la probité mais ont permis d'identifier des suspicions de détournement de fonds publics, de prise illégale d'intérêts ou de concussion.

[65] Certains élus demeurent exclus de ces obligations (maires d'arrondissement, de petites communes touristiques) et le critère dit « de l'initiative » dispense de déclarer les actions de lobbying répondant à une demande des responsables publics.

[66] Moyens humains, absence d'accès direct aux données de l'administration fiscale ou aux établissements financiers.

Graphique n° 14 : nombre de soupçons d'infraction à la probité détectés par la HATVP (transmissions pénales 2014-2024)



Source : HATVP

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) contrôle les dépenses de campagne et les comptes des partis politiques. Cette mission la conduit à détecter des cas d'atteintes à la probité, avec une exhaustivité toutefois limitée par ses moyens d'action juridiques, en particulier son accès restreint aux pièces comptables [67]. Lors de la préparation du plan national de lutte contre la corruption 2024-2027, elle a formulé plusieurs propositions pour améliorer l'efficacité de ses contrôles[68].

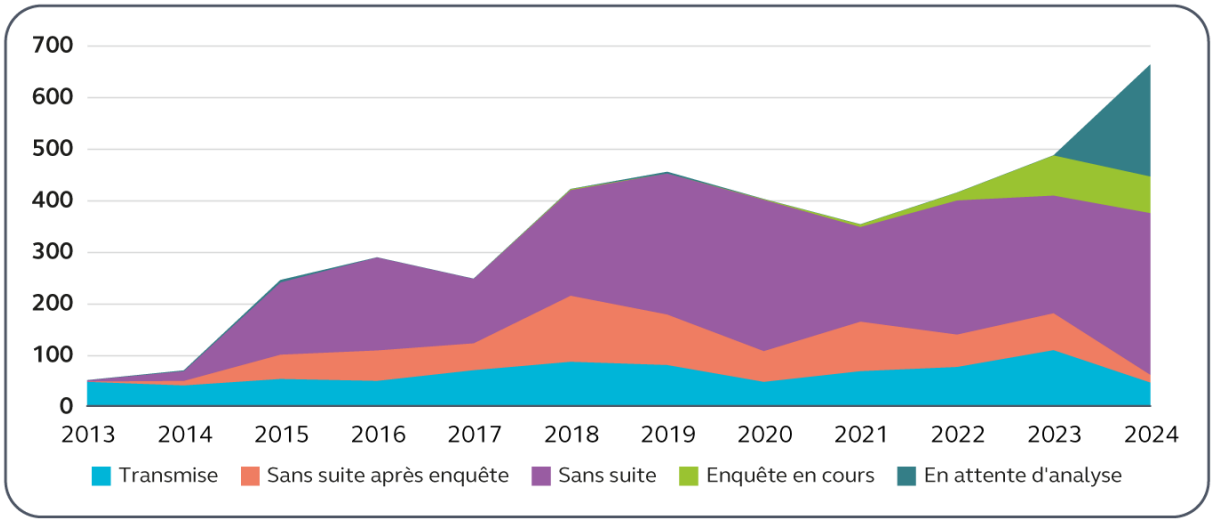
2 - Tracfin, créé pour lutter contre le blanchiment

Des organismes agissant au titre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, comme Tracfin, sont également susceptibles de détecter des atteintes à la probité. Ce service a reçu 4 088 soupçons d'atteintes à la probité entre 2013 et fin octobre 2024[69], dont 21 % ont fait l'objet d'une transmission à d'autres administrations ou à l'autorité judiciaire, taux supérieur aux autres types de signalements. Les signalements sont en hausse en 2024, tandis que leur qualité progresse[70].

Conçus initialement pour la lutte contre le blanchiment, les outils de Tracfin produisent des résultats plus limités en matière de corruption dite « de basse intensité », susceptible de concerner des publics larges[71] pour lesquels ses schémas d'analyse classiques sont inadaptés (seuils d'alerte trop bas, rémunération en liquide ou en cryptoactifs).

[67] Absence de droit de communication avec les fournisseurs des candidats, d'accès à la comptabilité des partis, de vérification de l'identité du titulaire d'un compte bancaire.
[68] Droit de communication avec les fournisseurs et prestataires des candidats, droit de consultation du fichier national des comptes bancaires (dit « Ficoba »), possibilité de saisir Tracfin en cas de suspicion de transactions suspectes.
[69] 264 issus d'administrations françaises ou étrangères et 3 824 de professions assujetties.
[70] 75 % des enquêtes effectuées par Tracfin à la suite de signalements se sont traduites par une transmission externe en 2024, contre 61 % en 2023.
[71] Agents publics et leur famille, agents des entreprises portuaires et logistiques, *etc.*

Graphique n° 15 : utilisation par Tracfin des informations portant sur des soupçons d'atteintes à la probité (2013-2024)



Source : Tracfin

3 - Les juridictions financières : l'ordre public financier

Les juridictions financières – Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes – sont chargées de garantir l'ordre public financier, à savoir l'ensemble des règles qui encadrent la gestion publique et qui visent à protéger l'utilisation de l'argent public. Le contrôle de la régularité de l'utilisation des fonds publics est une mission fondamentale, mais non exclusive, des juridictions financières, tandis que les atteintes à la probité ne représentent qu'une partie des irrégularités susceptibles d'être décelées lors d'un contrôle. Ces contrôles contribuent cependant à l'efficacité globale de la politique de lutte contre la corruption : au-delà de leur aspect préventif et dissuasif, ils jouent un rôle important dans la révélation de ces infractions.

Outre diverses mesures internes aux juridictions financières (priorités de programmation, formation de leurs membres), la plateforme de signalement du parquet général près la Cour des comptes, mise en place en octobre 2021, est un outil à la disposition des chambres pour la programmation de leurs travaux. La liste des autorités habilitées à transmettre des déférés au parquet général de la Cour[72], qui peut par ailleurs s'autosaisir, a été étendue à l'Afa en novembre 2023. Cette évolution est susceptible d'améliorer la détection des irrégularités de gestion par les juridictions financières. À ce jour, toutefois, les juridictions administratives, les agences régionales de santé, la Défenseure des droits ou encore la HATVP n'ont pas cette possibilité.

[72] Elles sont énumérées à l'article L142-1-1 du code des juridictions financières : président du Sénat, de l'Assemblée nationale, Premier ministre et membres du gouvernement, procureur de la République, préfet, directeur régional ou départemental des finances publiques, chefs de certaines inspections, commissaires aux comptes, Afa.

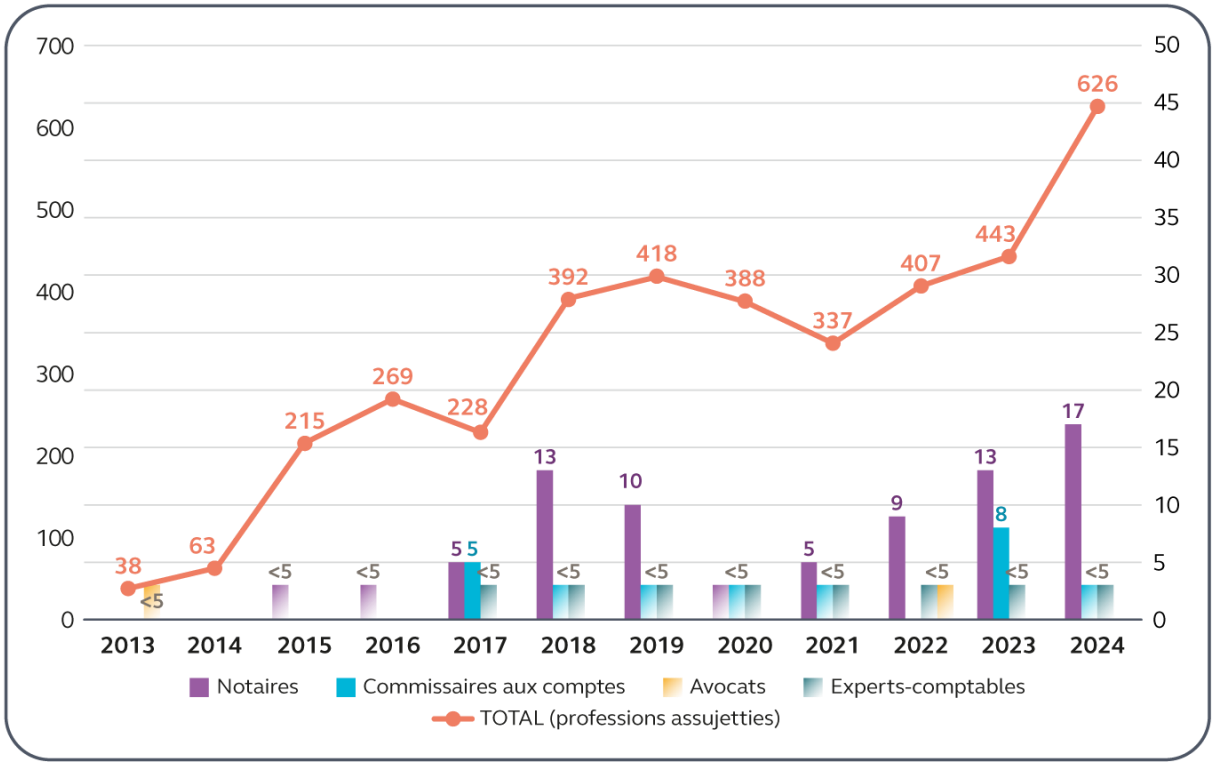
B - Une vigilance insuffisante des professions réglementées

Les professions réglementées du chiffre et du droit[73], qui se situent à l'intersection des sphères économiques et institutionnelles, ont une responsabilité particulière en matière de lutte contre la corruption.

Les professions réglementées sont soumises à des règles spécifiques s'agissant des informations dont elles ont connaissance, certaines étant couvertes par le secret professionnel. Elles ne relèvent pas des obligations prévues par la loi Sapin 2, mais sont assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment et doivent déclarer à Tracfin les opérations dont elles « *savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an* », y compris les infractions à la probité.

Pourtant, ces professions effectuent peu de signalements. Entre 2013 et 2024, Tracfin a reçu des professions assujetties à la législation anti-blanchiment 3 824 signalements de soupçons d'infraction à la probité, dont seuls 78 provenaient de notaires, 27 de commissaires aux comptes, 13 d'experts-comptables et moins de cinq d'avocats. Ces chiffres sont faibles en valeur absolue et en comparaison des déclarations des établissements bancaires et compagnies d'assurance.

Graphique n° 16 : soupçons d'atteintes à la probité signalés à Tracfin (2013-2024)



Source : Cour des comptes, d'après données Tracfin (les colonnes floutées correspondent aux données unitaires inférieures à 5, dont la représentation graphique ne correspond pas à la valeur réelle)

[73] Experts comptables, commissaires aux comptes, avocats, notaires, *etc*.

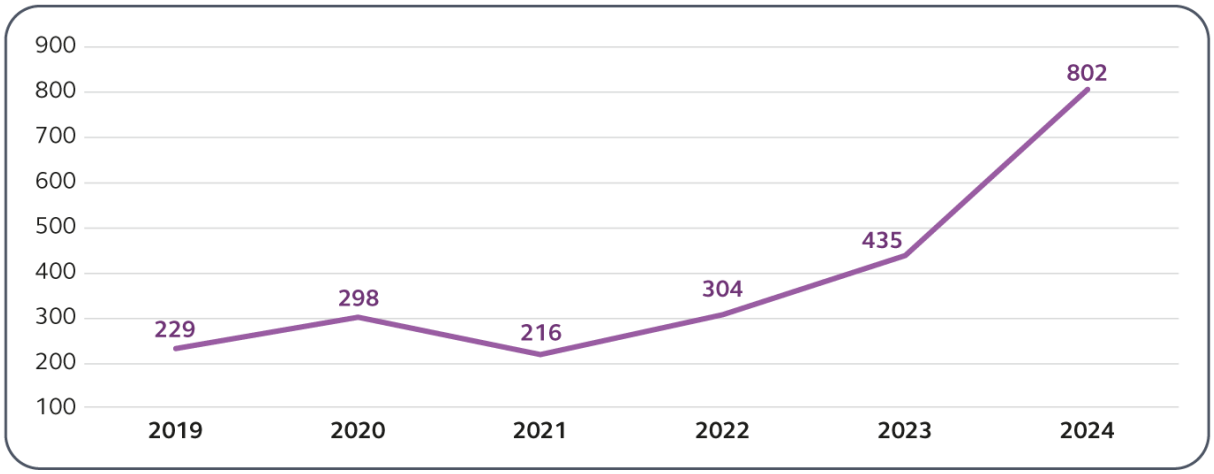
Dans son rapport consacré à la lutte contre le blanchiment[74], la Cour avait noté que de nombreux professionnels assujettis ignoraient leurs obligations en la matière. Elle avait recommandé de définir un socle minimal de formation à suivre par les agents des professions assujetties.

C - L'importance de la société civile

1 - Les lanceurs d'alerte, encore insuffisamment protégés

La loi dite Waserman du 21 mars 2022 a simplifié les procédures d'alerte créées par la loi Sapin 2, en supprimant l'obligation de signalement interne. Elle a conduit d'une part, à une hausse importante des signalements reçus par l'Afa, notamment en matière d'atteintes à la probité, et d'autre part, à une amélioration de leur qualité[75]. Plus de la moitié des signalements relatifs à la probité visaient des organisations ou personnes du secteur public, dont une majorité de collectivités territoriales (58 %). Plus de 40 autorités peuvent recevoir des alertes[76], pour un effet et un traitement hétérogènes (14 n'ont reçu aucune alerte en 2024).

Graphique n° 17 : nombre de signalements reçus par l'Afa (2019-2024)



Source : rapport d'activité 2024 de l'Afa

En interne, les systèmes d'alerte restent peu déployés ou valorisés. Le lanceur d'alerte est souvent associé à l'image péjorative du délateur. Sur la base de ses contrôles, l'Afa estime que les dispositifs d'alerte restent peu déployés dans le secteur public. Au niveau local, ils sont en général mutualisés pour plusieurs collectivités au niveau de leur centre de gestion. Dans la fonction publique d'État, les entretiens réalisés par la Cour ont montré que les dispositifs d'alerte sont inégalement formalisés, la plupart des interlocuteurs n'étant pas spontanément en mesure de confirmer leur existence.

[74] Cour des comptes, *L'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment*, février 2023.
[75] Parmi les 435 signalements reçus par l'Afa en 2023, 62 % étaient suffisamment circonstanciés pour être exploités contre 40 % en 2022.
[76] Liste annexée au décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte.

Analyse de dispositifs d'alerte des collectivités locales

La Cour a consulté les dispositifs d'alerte accessibles en ligne ou signalés en ressources ouvertes, soit une vingtaine de dispositifs, déployés au sein de cinq régions, huit départements, trois communes et cinq centres de gestion.

Leur étude montre une diversité des modalités concrètes de signalement : une région, un département et une commune ont mis en place une plateforme de signalement, tandis que la plupart des collectivités prévoient une saisine par courrier électronique, souvent doublée d'une possibilité de contact par téléphone ou par voie postale. La majorité des centres de gestion renvoient explicitement vers le référent déontologue de la collectivité concernée.

Si les instruments mis en place dépendent des moyens et enjeux propres à chaque collectivité, certains choix réduisent leur efficacité. Par exemple, l'absence d'identification du destinataire de l'alerte (cas des adresses électroniques génériques) affecte la confiance des agents dans la sécurité et l'anonymat de la procédure. Il en va de même lorsque la plateforme de signalement est hébergée par le site internet de la commune pour laquelle elle est déployée. Enfin, un département a prévu une procédure exclusivement postale, peu favorable à la fluidité, à la sécurité et à l'efficacité des signalements.

En dépit du cadre juridique, la protection concrète des lanceurs d'alerte reste fragile. Les mesures de soutiens psychologique et financier ne sont pas appliquées faute de moyens[77], alors que les lanceurs d'alerte font face à des risques de représailles parfois sévères. Cette situation contraste avec le dispositif des aviseurs fiscaux, qui permet à l'administration d'indemniser un tiers selon l'intérêt fiscal des informations fournies.

Aux États-Unis, la rétribution financière de certains lanceurs d'alerte

En 2024, le *Department of Justice* a lancé un programme pilote de récompenses afin de révéler et de poursuivre la criminalité financière. Dans le cadre de ce programme, une récompense peut être attribuée à un lanceur d'alerte qui fournit à la *Criminal Division* de ce département des informations solides sur les manquements d'une entreprise aboutissant à une confiscation.

Les informations doivent concerner l'un des domaines suivants : (1) certaines infractions impliquant des institutions financières, des banques traditionnelles aux entreprises de crypto-monnaie ; (2) la corruption étrangère impliquant des manquements de la part des entreprises ; (3) la corruption nationale impliquant un manquement de la part des entreprises ; ou (4) les systèmes de fraude en matière de soins de santé impliquant des régimes d'assurance privés.

Plusieurs décisions présidentielles américaines prises en 2025 compromettent toutefois la poursuite de ce programme (suspension des poursuites lancées dans le cadre du *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977, grâce présidentielle accordée à plusieurs délinquants économiques et financiers condamnés, programme de réduction des dépenses fédérales).

Compte-tenu des risques professionnels, financiers et psychologiques qu'il emporte, le parcours du lanceur d'alerte reste peu incitatif.

[77] La loi dispose que les autorités habilitées à recevoir les alertes peuvent assurer un tel soutien aux lanceurs d'alerte si, en raison de leur signalement, leur situation économique s'est gravement détériorée.

2 - Les associations anticorruption, un agrément à mieux encadrer

Depuis 2013, le code de procédure pénale permet aux associations agréées de lutte contre la corruption de se constituer partie civile pour certaines infractions pénales[78]. Un décret précise les conditions de cet agrément et confie sa délivrance au garde des Sceaux[79].

Si l'agrément offre aux associations anticorruption une capacité d'action judiciaire renforcée, sa procédure d'attribution soulève des interrogations. Certains critères matériels sont imprécis[80]. Par ailleurs, la durée de l'agrément accordé aux associations anticorruption (trois ans) est plus courte que celle accordée aux associations de consommateurs ou de protection de l'environnement (cinq ans). Le rôle du ministre de la justice dans la délivrance de l'agrément entraîne un risque d'appréciation en opportunité, réel ou supposé, d'autant que deux des trois associations agréées[81] ont, à des degrés divers, rencontré des difficultés d'agrément : en 2019, Sherpa a essuyé un refus implicite d'agrément, tandis qu'Anticor n'a pas été agréée de 2021 à 2024.

Une transparence accrue dans la procédure d'instruction serait souhaitable, notamment par la mise en place d'une procédure plus collégiale et par la motivation des refus d'agrément. Surtout, dans la mesure où les affaires de corruption sont susceptibles de concerner des membres du Gouvernement, il conviendrait de faire intervenir une autorité administrative indépendante dans la procédure d'agrément. La HATVP, compétente sur un périmètre connexe de la lutte contre la corruption, semble la plus adaptée pour endosser cette responsabilité.

Le ministère de la justice est attaché à ce que la délivrance de cet agrément demeure confiée au garde des sceaux. En effet, celui-ci permet le déclenchement de l'action publique, prérogative de l'autorité judiciaire, par un organisme privé. Il est cependant favorable à un renforcement de la transparence de la procédure en y intégrant un avis de la HATVP (ce qui nécessiterait un décret en Conseil d'État[82]). Une telle évolution est souhaitable et devrait s'accompagner d'un allongement de la durée d'agrément et de précisions sur certains critères d'attribution.

Les difficultés d'agrément de l'association Anticor

En 2020, dans un contexte de difficultés de fonctionnement interne, l'association Anticor a demandé le renouvellement de son agrément. Le Gouvernement a validé le renouvellement par arrêté du 2 avril 2021 tout en mentionnant « un doute sur le caractère désintéressé et indépendant » de l'association.

D'anciens membres de l'association ont contesté cet arrêté devant le tribunal administratif qui, prenant acte de la rédaction de l'arrêté de 2021, a annulé l'arrêté d'agrément d'Anticor le 23 juin 2023. L'association a déposé en juillet 2023 une nouvelle demande.

La décision aurait dû revenir au ministre de la justice, qui s'est déporté compte-tenu de l'implication d'Anticor dans une procédure le concernant. La Première ministre s'est déportée à son tour, puis la demande d'agrément s'est heurtée à plusieurs autres refus implicites successifs.

[78] Article 2-23 du code de procédure pénale, créé par la loi du 4 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.
[79] Décret n° 2014-327 du 12 mars 2014.
[80] Par exemple, « un nombre suffisant de membres ».
[81] Transparency International France, Sherpa et Anticor.
[82] Modification du décret n° 2014-327 du 12 mars 2014.

Le 9 août 2024, le tribunal administratif de Paris a suspendu le refus implicite du Premier ministre et demandé de réexaminer la demande sous 15 jours, puis ordonné le 4 septembre 2024 que cette question soit tranchée sous 24 heures. Le Premier ministre a finalement renouvelé sans réserve l'agrément d'Anticor le 5 septembre 2024.

Outre leur action judiciaire auprès du PNF[83] et de parquets locaux, ces associations jouent un rôle important dans la révélation des faits de corruption, par exemple en relais de signalements, qu'elles peuvent prendre en charge sans crainte de représailles.

II - Des progrès dans le secteur privé, limités aux grandes entreprises

La loi Sapin 2 a défini un référentiel étoffé de prévention de la corruption pour préserver les entreprises françaises du risque de sanctions extraterritoriales. Celles-ci ont satisfait à ces obligations en développant une politique de mise en conformité, dont le déploiement reste toutefois inégal.

A - Des ambitions fortes pour les plus grandes entreprises

L'article 17 de la loi Sapin 2 fixe l'obligation, pour les plus grandes entreprises, de mettre en place un dispositif étoffé de prévention et de détection des atteintes à la probité, dénommé dispositif anticorruption. La loi définit d'une part, une obligation de moyens, en listant huit mesures à mettre en œuvre, et d'autre part, une obligation de résultats, l'Afa étant chargée de contrôler l'existence, la qualité et l'efficacité du dispositif anticorruption déployé.

Les huit mesures obligatoires du dispositif anticorruption des entreprises concernées par l'article 17 de la loi Sapin 2

1. Code de conduite illustrant les différents types de comportements à proscrire, intégré au règlement intérieur de l'entreprise ;

2. Dispositif d'alerte destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés ;

3. Cartographie des risques régulièrement actualisée et destinée à identifier et hiérarchiser les risques d'exposition de la société à des sollicitations externes, en fonction des secteurs et des zones géographiques d'activité ;

4. Procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires ;

5. Procédures de contrôles comptables internes ou externes destinées à s'assurer que les comptes sociaux ne masquent pas des faits de corruption ou de trafic d'influence ;

6. Dispositif de formation pour les cadres et personnels les plus exposés aux risques de corruption et trafic d'influence ;

7. Régime disciplinaire permettant de sanctionner la violation du code de conduite ;

8. Dispositif de contrôle et d'évaluation des mesures mises en œuvre.

[83] 6 % des procédures traitées par le PNF en matière de probité depuis 2014 (57 dossiers) proviennent de signalements d'associations anticorruption.

Ces mesures, ainsi que les recommandations de l'Afa, convergent avec les normes internationales anticorruption et sont proches dans leur contenu de celles des référentiels américain, britannique, de la Banque mondiale et de la norme Iso 37001[84]. Cependant, à la différence des Etats-Unis et du Royaume-Uni, la loi française détaille les mesures obligatoires et prévoit des sanctions si elles ne sont pas mises en place, même en l'absence de faits de corruption.

Seules les 85 000 entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 100 M€ et au moins 500 salariés (individuellement ou au niveau du groupe) sont assujetties à ces obligations[85]. Elles représentent moins de 2 % des entreprises françaises mais près de 85 % de leur chiffre d'affaires et les deux-tiers de la valeur ajoutée produite en France.

Tableau n° 1 : périmètre d'application des dispositions de la loi Sapin 2 aux entreprises (données 2022)

	Groupes	Unités légales	Salariés	Chiffre d'affaires (Md€)	Valeur ajoutée (Md€)
Entreprises assujetties	2 651	85 299	9 026 137	4 175	848
Total national	177 717	4 757 553	15 355 613	4 930	1 361,77
Part du total	**1,5 %**	**1,8 %**	**58,8 %**	**84,7 %**	**62,3 %**

Source : Cour des comptes, d'après données Insee, FARE, LiFi, entreprises du secteur marchand non financier et non agricole (2022)

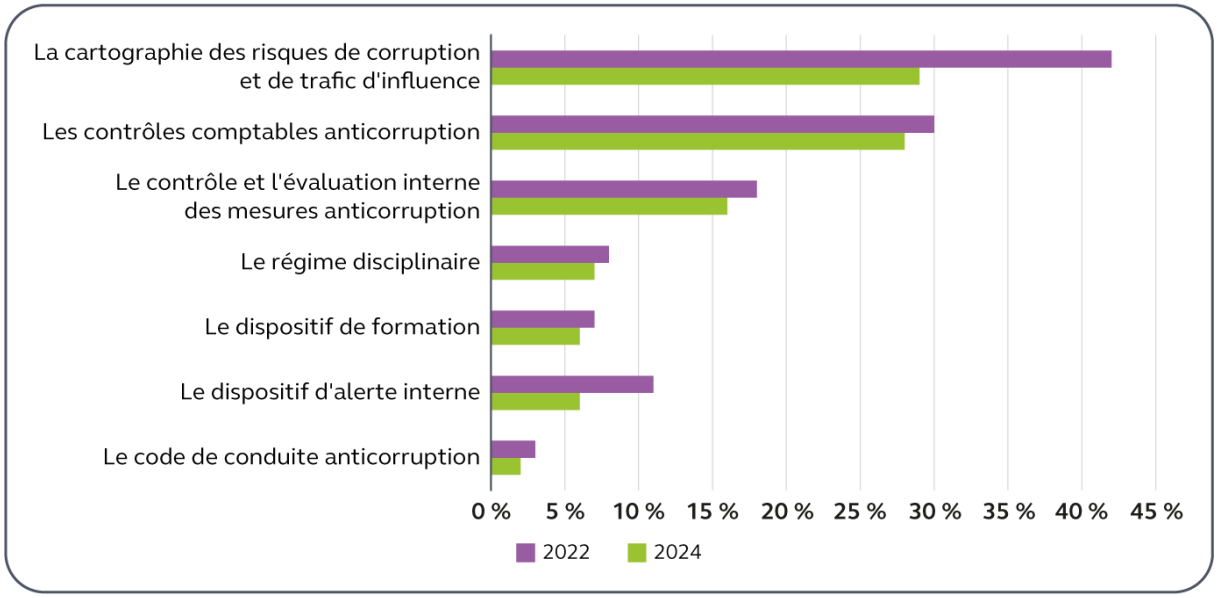
B - Une formalisation encourageante des dispositifs de prévention

Dès sa création, l'Afa a contrôlé les dispositifs anticorruption des entreprises. D'abord centrée sur la sanction, elle a évolué en 2021 vers une logique d'accompagnement plus collaborative. L'agence a réalisé des enquêtes en 2020, 2022 et 2024 sur le déploiement des pratiques anticorruption dans les entreprises. Ces travaux, malgré leurs biais (voir chapitre I), montrent une dynamique encourageante de mise en conformité.

La connaissance des infractions liées à la corruption et au trafic d'influence a progressé en conséquence, de même que celle des obligations réglementaires. En 2024, 18 % des entreprises répondantes s'estimaient fortement exposées au risque de corruption[86] contre 10 % en 2022. Le déploiement des mesures anticorruption semble en progrès, plus de la moitié des entreprises déclarant mettre en œuvre l'ensemble des mesures (45 % en 2022).

[84] Référentiel pour la mise en place d'un système de management anticorruption (SMA), visant à prévenir, détecter et gérer les risques de corruption au sein des organisations publiques et privées.
[85] Ces obligations s'imposent aussi aux établissements publics à caractère industriel et commercial (mêmes critères de chiffre d'affaires et de nombre de salariés). Pour les sociétés établissant des comptes consolidés, les obligations s'appliquent aussi aux filiales et sociétés qu'elles contrôlent.
[86] 46 % s'estimaient moyennement exposées.

Graphique n° 18 : mesures anticorruption les plus difficiles à mettre en œuvre selon les entreprises



Source : Cour des comptes, d'après Afa, diagnostic national 2024 sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises

Ce sont le code de conduite, le dispositif d'alerte interne et la formation qui ont été déployés le plus rapidement. Une partie des entreprises a probablement privilégié le respect formel de la loi et les mesures les plus simples à mettre en œuvre, comme l'adoption rapide d'un code de conduite affirmant les valeurs de probité. De même, les formations ou le dispositif d'alerte interne ont pu s'intégrer à des instruments préexistants[87]. Une grande partie des répondants indiquent avoir cartographié les risques de corruption, y compris les entreprises non assujetties (45 %).

Les contrôles comptables et l'évaluation de l'intégrité des tiers restent les volets les moins souvent déployés, en raison de la difficulté de leur mise en œuvre. L'évaluation des tiers impose d'adapter les processus de l'entreprise vis-à-vis de ses clients et fournisseurs, puis de tirer les conséquences de cette évaluation (c'est-à-dire, de définir les cas pouvant entraîner un refus de contracter au titre de l'intégrité). Matériellement, cette démarche nécessite une recherche d'informations, via des cabinets privés ou en interne, qui mobilise des ressources importantes pour un résultat incertain.

[87] Les alertes internes relatives à la corruption sont souvent intégrées dans un dispositif global de traitement des alertes au travail, incluant les faits de harcèlement ou de discrimination.

Les obligations de mise en conformité « Sapin 2 » vues par les entreprises

Le Medef a interrogé en 2024 ses adhérents sur le bilan de la loi Sapin 2[88]. Dans l'ensemble, la loi Sapin 2 est perçue comme une avancée pour la lutte contre la corruption et la promotion de l'éthique dans les affaires en France. Les entreprises mettent en avant leur montée en compétence sur les politiques de probité et soulignent la reconnaissance dont bénéficie le cadre français au niveau international, tout en regrettant le caractère parfois formel de certaines exigences et les lourdeurs administratives associées.

La plupart des entreprises répondantes (65 %) ont mis en place un département consacré à la conformité, distinct de la direction juridique, dont le chef est présent au comité exécutif ou rattaché à l'un de ses membres (président directeur général ou secrétaire général).

Les ressources humaines consacrées à la conformité varient sensiblement. Les grandes entreprises, en particulier les secteurs réglementés (banque, santé), déclarent mobiliser plusieurs centaines, voire milliers, d'ETP à leurs programmes de conformité[89]. Les entreprises moyennes disent y consacrer quelques dizaines d'employés. Pour les petites entreprises, cela représenterait moins d'une dizaine de personnes. La plupart des entreprises répondantes (16 sur 18) ont indiqué s'appuyer sur des outils informatiques pour piloter leurs obligations de conformité.

Les coûts *ad hoc* liés à la mise en œuvre de la loi Sapin 2 (gestion des données sensibles, sécurisation des systèmes informatiques, mise en place de procédures de collaboration entre les entreprises) varient considérablement selon la taille et le secteur d'activité. Une entreprise répondante les a estimés à plus de 5 M€, mais la plupart ont signalé des coûts compris entre 0,1 M€ et 0,3 M€.

Si les entreprises répondantes ayant mis en place des dispositifs anticorruption s'appuient principalement sur la loi elle-même (71 %), elles utilisent aussi volontiers les recommandations de l'Afa (65 %) et ses guides pratiques (53 %), les référentiels étrangers étant moins cités.

C - Les limites de la conformité dans la prévention de la corruption

Dans le secteur privé, le bilan du dispositif anticorruption reste délicat à établir. Si les progrès sont réels dans la formalisation des dispositifs de prévention, ils sont limités aux plus grandes entreprises. La diffusion des mesures anticorruption à leurs clients, fournisseurs ou partenaires d'investissement par « ruissellement »[90] existe sans doute mais elle est difficilement mesurable.

De plus, la formalisation d'un dispositif ne se traduit pas forcément dans la réalité du fonctionnement des entreprises. Pour éviter qu'il revête un caractère purement formel, le déploiement d'un dispositif efficace nécessite un engagement des instances dirigeantes, accompagné d'une allocation de ressources et d'une modification des processus internes.

Conscientes de ce risque, certaines entreprises cherchent à mesurer l'impact de leurs dispositifs anticorruption. L'entreprise Véolia a, par exemple, mis en place une combinaison d'indicateurs objectifs (mises en cause, enquêtes et condamnations) et d'enquêtes internes,

[88] Medef, Direction International, *Synthèse des réponses au questionnaire sur la loi Sapin 2*, 2024. L'étude s'est appuyée sur les réponses de 25 entités (entreprises et fédérations d'entreprises), dont 17 directement assujetties, relevant de 12 secteurs d'activité.

[89] Lutte contre la corruption, conformité financière, protection des données personnelles et la sécurité informatique.

[90] L'évaluation de l'intégrité des tiers des entreprises assujetties conduit les entreprises sous les seuils, mais appartenant aux clients, aux fournisseurs ou aux partenaires des entreprises assujetties à mettre en place des mesures pour démontrer leur intégrité.

qu'elle prévoit d'étendre à des tiers (clients privés, publics, *etc.*) pour évaluer la perception du groupe en matière de corruption.

Le formalisme de la loi et des recommandations de l'Afa, qui ont pour avantage d'être explicites, suscite encore des interrogations. Certaines des entreprises interrogées lors de l'évaluation regrettent que seule la taille de la société soit prise en compte pour déterminer les mesures anticorruption à mettre en œuvre, sans adaptation à son profil de risque[91]. Par ailleurs, la condition d'établissement du siège de la société mère en France exclut les groupes étrangers et leurs filiales de ces obligations, créant une inégalité de traitement. Sa suppression nécessiterait une évolution législative.

III - Un retard dans le secteur public

Faute de contrainte, peu d'organismes publics ont mis en place des mesures adaptées à leurs risques. Un sursaut récent s'opère dans les administrations régaliennes, confrontées à la corruption dite « de basse intensité ».

A - Dans le secteur public, un dispositif peu précis

Contrairement aux entreprises, la loi Sapin 2 n'énumère pas les mesures de prévention des atteintes à la probité que les acteurs publics doivent mettre en œuvre. Ces organismes sont soumis au contrôle de l'Afa, mais celle-ci ne peut cependant saisir sa commission des sanctions à leur encontre en cas de manquement.

Lors de la préparation de la loi Sapin 2, l'urgence de définir un cadre de prévention pour le secteur public semblait moindre que pour les entreprises (cf. chapitre I), d'autant que des règles anciennes visant à prévenir le risque corruptif existaient déjà dans le public. Les obligations du secteur public en matière de probité forment aujourd'hui un ensemble à la fois plus large et moins ciblé que pour le secteur privé, décliné en quatre grands ensembles, dont seuls les deux premiers portent spécifiquement sur la prévention de la corruption :

- la déontologie : désignation d'un référent déontologue, obligations de déclaration d'intérêts et de patrimoine pour les personnes dont les fonctions le justifient, réglementation sur les cadeaux et autres avantages spécifiques dans certains secteurs exposés comme le secteur sanitaire ;
- les dispositifs de signalement : mise en place obligatoire d'un système d'alerte et de la protection des lanceurs d'alerte ;
- le contrôle interne : les ministères doivent se doter d'un dispositif de contrôle et d'audit interne adapté à leurs missions et structure[92] ;
- la réglementation particulière à certaines fonctions (commande publique, comptabilité publique).

[91] Secteurs d'activité, gouvernance, implantation géographique, organisation.
[92] Décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

B - Un déploiement décevant des mesures anticorruption

Fin 2023, l'Afa avait réalisé 84 contrôles sur des acteurs publics, majoritairement de grandes collectivités territoriales. Ces travaux montrent une maturité globalement faible du secteur public dans le déploiement d'instruments de prévention et de détection de la corruption.

1 - Un retard marqué au niveau local comme central

a) Le secteur public local

Plus de la moitié des contrôles conduits par l'Afa entre 2018 et 2023 portaient sur des collectivités locales ou sur leurs opérateurs. L'agence observe des progrès mais les dispositifs complets de maîtrise du risque de corruption restent rares. Ce diagnostic est d'autant plus décevant que ces contrôles ont porté sur les grandes collectivités, plus susceptibles d'avoir déployé ces instruments que de petites collectivités aux ressources moindres. En 2022, une enquête de l'Afa[93] montrait un niveau de maturité des communes particulièrement faible : moins de 10 % d'entre elles avaient mis en place un plan ou des mesures anticorruption (contre 80 % pour les départements).

En 2024, le bilan dressé par l'Afa fait état de progrès pour les grandes collectivités territoriales, où l'enjeu réputationnel constitue un levier fort. L'agence cite la métropole de Lille ou la région Ile-de-France comme exemples de déploiement de référentiels étoffés de prévention de la corruption. En revanche, le niveau communal reste en retrait de cette dynamique. L'agence cible désormais ces acteurs dans son effort de sensibilisation et leur a consacré fin 2024 un guide spécifique[94].

Les entretiens conduits par la Cour ont montré, globalement, une faible implication des associations représentatives d'élus locaux dans les enjeux de lutte contre la corruption[95], thème sur lequel elles sont rarement sollicitées par leurs adhérents. Par exemple, peu d'élus ont assisté à la présentation du guide commun Afa-AMF à l'occasion du 106ème congrès des maires de France.

Les plus petites collectivités considèrent les obligations légales de déport comme trop contraignantes et font difficilement le lien avec l'objectif de lutte contre les atteintes à la probité. Les représentants de l'AMF ont indiqué que les dispositifs mis en place après 2013 avaient été perçus comme une injustice par de nombreux élus locaux, qui y voient une accumulation de « lois de circonstance », porteuses d'insécurité juridique et assorties d'une vision négative de leur engagement local.

[93] Afa, *Prévention et détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local*, avril 2022.
[94] Afa et AMF, *Guide pratique à l'attention des élus du bloc communal – mieux gérer les risques d'atteinte à la probité*, novembre 2024.
[95] Délais de rendez-vous importants, à l'exception de France urbaine, qui représente les plus grandes communes, faible disponibilité des instances dirigeantes, absence d'argumentaire écrit.

La prise illégale d'intérêts, sujet d'inquiétude des élus locaux

La gestion des déports prévue par la loi dite « 3DS »[96] pose des difficultés aux élus au vu du risque pénal qu'ils encourent. L'élu en situation de conflit d'intérêts s'expose personnellement au délit de prise illégale d'intérêts (confusion entre les intérêts personnels et ceux de la collectivité). La jurisprudence de la Cour de Cassation retient une conception large de la notion d'intérêt (matériel, moral, direct ou indirect) qui peut se caractériser « *par la satisfaction d'une vanité ou un intérêt d'affection* »[97].

Remis au Premier ministre en mars 2025, le rapport *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit* de Christian Vigouroux dresse un panorama des risques juridiques et éthiques auxquels sont exposés les décideurs publics. La prise illégale d'intérêts y est mentionnée à 79 reprises. Elle y est analysée dans une sous-partie d'une vingtaine de pages sur les 150 pages du rapport[98]. Le rapport appelle à restreindre le champ d'application de cette infraction, en particulier dans le cas de conflits entre deux intérêts publics, qui semble éloigné du champ des atteintes à la probité.

Cette situation aggrave, selon les associations de collectivités, le découragement des élus, en particulier dans les petites communes, qui n'ont pas la capacité de s'organiser ni le soutien de services juridiques. Plus globalement, elle polarise l'attention des collectivités locales, y compris dans leurs échanges avec l'Afa, au détriment d'une appréhension globale des risques d'atteinte à la probité.

Le sixième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (Gréco) ouvert en 2025 porte sur le niveau infranational. Ces travaux pourraient être l'occasion d'appuyer les actions dirigées vers le secteur public local.

b) Les ministères et administrations centrales

La maturité des administrations dans l'appréhension de leurs vulnérabilités est variable, même dans les administrations régaliennes (police, gendarmerie, douane, justice, *etc.*), pourtant exposées par leurs missions à des sollicitations illicites.

Pour les services douaniers, si la corruption dans les plateformes logistiques fait partie des risques identifiés de longue date, la cartographie des risques associée n'a été engagée qu'en 2024, en administration centrale et dans plusieurs directions régionales.

Au sein de la police nationale, le risque d'atteinte à la probité n'est intégré que depuis 2022, dans le catalogue des risques métiers. Fin 2023, l'IGPN a dû demander à ce qu'il soit systématiquement coté dans toutes les directions, car il ne figurait pas parmi les cinq risques les plus cités dans les cartes des directions[99].

Cette démarche récente n'est pas encore jugée prioritaire par certaines administrations. En 2024, le réseau des préfectures devait expérimenter un dispositif renforcé de maîtrise des

[96] Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation.
[97] Cass. Crim. 5 novembre 1998, Czmal.
[98] Le rapport indique que « *le délit de prise illégale d'intérêts constitue de loin l'infraction qui fait le plus souvent l'objet de poursuites et de condamnations à l'encontre des décideurs publics (40 % du total)* ».
[99] Ces cinq risques étaient : le défaut d'attractivité de certains postes ou certains métiers, la perte de compétence ou de savoir-faire métier, l'incapacité/difficulté à répondre en qualité/quantité à la multiplicité des missions, l'insuffisance/inadéquation de la formation continue, la fragilité psychologique d'un agent.

risques d'atteinte à la probité. Malgré l'identification de quatre préfectures volontaires[100], l'expérimentation n'a pas été lancée.

La direction générale des finances publiques, s'appuyant sur son expérience historique de maniement des deniers publics, fait partie des rares administrations ayant développé des dispositifs complets de prévention de la corruption.

La prévention de la corruption au sein de la direction générale des finances publiques, une démarche ancienne et globale

Le réseau de la DGFiP assure la collecte et la dépense d'une grande partie des deniers publics. Historiquement exposée aux risques d'atteintes à la probité, de fraude, de blanchiment ou autres infractions financières, elle a mis en place un système global de prévention de ces risques, qui combine instruments de prévention et de contrôle : charte de déontologie, déclinée concrètement par une grande attention sur cette thématique dans le rapport aux usagers, contrôle interne transversal fort avec des dispositifs renforcés pour les services ou agents particulièrement exposés (service des enquêtes fiscales par exemple), adaptation du dispositif de contrôle interne aux évolutions des faits de corruption. Ces mesures s'accompagnent d'une culture de la sanction assumée comme rigoureuse et connue des agents (notion de « tolérance 0 », signalement pénal systématique des délits constatés).

Dans les directions régionales et départementales des finances publiques, les campagnes de contrôle sont conduites selon une organisation fixée au niveau national fondée sur les risques (quatre niveaux de contrôle selon la sensibilité des applications utilisées). Ainsi, la DRFiP de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte 2100 agents répartis dans 80 structures. Chaque année, tous les responsables de service contrôlent les consultations réalisées par leurs agents. En 2023, 26 000 opérations ont été vérifiées et 39 anomalies détectées (après 20 000 opérations vérifiées et une soixantaine d'anomalies détectées en 2022). En 2024, la direction prévoyait de vérifier plus de 28 000 opérations. La plupart des anomalies détectées correspondent à la consultation par les agents de leur propre dossier fiscal. Des indicateurs sont également suivis en continu, comme le taux de résultat des vérificateurs fiscaux. Enfin, la situation déclarative de tous les agents de la direction en matière d'impôt sur le revenu est contrôlée chaque année. S'y ajoutent des audits de structure réguliers, notamment dans les services les plus exposés. En 2024, quatre audits ont été réalisés, dont un sur la brigade de lutte contre la fraude (aucune anomalie détectée).

La DGFiP constate un faible nombre de cas de corruption en son sein, qu'elle interprète comme la preuve de la maturité et de l'efficacité de son dispositif de prévention.

2 - Des obligations légales parfois non respectées

Depuis 2016, deux obligations s'imposent au secteur public en matière de déontologie : d'une part, la mise en place des référents déontologues pour les agents publics (2016)[101] et les élus locaux (2022)[102], et d'autre part, le déploiement de dispositifs internes de recueil des alertes. Comme évoqué *supra*, la mise en place de dispositifs internes de recueil d'alertes reste largement lacunaire.

[100] Ain, Charente-Maritime, Guadeloupe et Val-de-Marne.
[101] Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et obligations des fonctionnaires.
[102] Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation.

Des ambitions fortes ont accompagné la mise en place des référents déontologues ministériels, réunis pour la première fois le 16 septembre 2019, en présence du secrétaire général du Gouvernement, du président de la HATVP et du directeur adjoint de la DGAFP. Il a été réuni cinq fois par la DGAFP depuis son lancement (décembre 2019, mai 2021, avril et décembre 2024, juin 2025). Celui des référents déontologues territoriaux n'a, quant à lui, jamais été activé par la DGAFP.

La HATVP, outre son activité de contrôle, est chargée de l'animation du réseau des référents déontologues, dans une logique de sensibilisation aux enjeux de probité. Elle organise chaque année une rencontre des référents déontologues, dont la cinquième édition a réuni 170 référents le 28 juin 2024. Cette animation reste toutefois faible. La haute autorité ne dispose pas de la liste exhaustive des référents[103]. Un état des lieux dans les collectivités territoriales, annoncé par l'association des maires de France, n'a finalement pas été lancé. Aucun recensement ni contrôle ne permet de s'assurer du déploiement effectif des référents déontologues à l'échelle nationale, aussi bien pour les agents publics que pour les élus.

Les référents déontologues interrogés dans le cadre de l'évaluation témoignent eux-mêmes de ce manque d'animation à l'échelle nationale ou régionale : 85 % ne savent pas si « *dans leur région, toutes les collectivités locales ont désigné un référent déontologue pour les agents publics* » et, en matière d'accompagnement, 66 % disent souhaiter prioritairement « *une mise en réseau* », en plus de « *ressources documentaires supplémentaires* » (57 %). Les référents déontologues témoignent aussi d'un sentiment d'isolement au niveau local (38 % estiment que leur rôle n'est pas assez connu des agents ou des élus). De manière générale, ils sont peu saisis et leur fonction mal identifiée. Dans son rapport d'activité 2023, le collège de déontologie du ministère de la justice notait que, sur les 64 saisines dont il avait fait l'objet en tant que référent déontologue, 45 ne relevaient pas de sa compétence.

Par ailleurs, le législateur n'a pas prévu la mise en place d'un déontologue du Gouvernement. Sa création était envisagée dans la version initiale du projet de plan de lutte contre la corruption 2024-2027 mais a finalement été écartée. Au-delà des ministres, les collaborateurs des cabinets ministériels ne bénéficient d'aucune directive ou formation systématique sur la déontologie.

Le rapport *Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes de droit*, remis en mars 2025 par Christian Vigouroux (cité *supra*), recommande de renforcer le rôle des référents déontologues en instaurant, pour les agents publics, des tandems de référents : l'un interne à la collectivité pour des échanges informels, l'autre externe pour une parole plus libre et protégée. Après avoir relevé les lacunes du déploiement pourtant obligatoire des référents déontologues des élus locaux, le rapport propose que cette fonction puisse être déléguée aux centres de gestion de la fonction publique territoriale. Le vivier limité des référents déontologues constitue un autre frein identifié par la Cour : certains élus, pourtant volontaires, peinent à recruter leur référent.

Le déploiement effectif du réseau des référents déontologues et des dispositifs d'alerte a d'autant plus d'importance que les témoins d'actes de corruption montrent une forte réticence à signaler les faits concernés (voir chapitre I). Ce constat est corroboré par les référents déontologues eux-mêmes, qui s'estiment peu sollicités au regard des enjeux déontologiques. Les signalements occupent 25 % de leur activité, loin derrière les sollicitations directes (75 %).

[103] Les rapporteurs ont utilisé le répertoire de la HATVP pour diffuser un questionnaire destiné aux déontologues. Plusieurs de ces destinataires se sont avérés ne pas être référent déontologue.

Un effort dans ce domaine est indispensable : le déploiement effectif des référents déontologues (élus et agents publics) et des dispositifs d'alerte interne, légalement obligatoires, doit être contrôlé. L'Afa, seul organisme exclusivement consacré à la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité, semble la mieux placée pour s'en charger, en lien avec les secrétaires généraux des ministères pour l'administration centrale. De même, l'agence devrait s'assurer du respect par les collectivités de leurs obligations de publication des données relatives aux marchés publics.

Les signalements de l'article 40 du code de procédure pénale

S'agissant des acteurs publics, la révélation des faits de corruption détectés est encadrée par l'article 40 du Code de procédure pénale[104]. Comme l'avait recommandé l'OCDE[105], la France a récemment précisé l'articulation de ces dispositions (obligation de signalement) avec celles issues de la loi Sapin 2 (possibilité de signalement)[106]. La jurisprudence française admet que le supérieur hiérarchique puisse réaliser ce signalement à la place des agents, approche critiquée par l'OCDE en raison du risque d'appréciation en opportunité de certains signalements[107].

Les interlocuteurs rencontrés lors de l'évaluation témoignent d'une grande diversité de pratiques s'agissant des signalements fondés sur l'article 40. En fonction des administrations, ce type de signalements est limité ou systématique, accompagné ou non d'une enquête interne, quand certains interviennent à la suite de signalements ou enquêtes externes. Mi-2024, 40 % des 219 affaires d'atteintes à la probité signalées sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale étaient intervenues à la suite d'une alternance électorale – 73 % pour les cas visant les collectivités et élus locaux[108].

C - Un sursaut face à la corruption dite « de basse intensité »

La prise de conscience de la corruption dite « de basse intensité » a entraîné une réaction récente dans une logique de protection des administrations face à la criminalité organisée.

1 - Des progrès dans la sensibilisation des agents

La sensibilisation des agents publics au risque corruptif ne fait pas l'objet de mesures transverses fortes. Le tronc commun des écoles du service public comporte simplement un module consacré aux valeurs de la République et aux principes déontologiques, tandis que le schéma directeur de formation continue 2024-2027 place la lutte contre la corruption à côté de nombreux autres thèmes relatifs aux valeurs de la République[109]. Les administrations confrontées à la criminalité organisée ont renforcé, à leur niveau, leur dispositif de prévention et de détection de la corruption.

[104] « *Tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République*. »
[105] OCDE, recommandation 1.a.i, rapport de phase 4 sur la mise en œuvre de la convention sur la lutte contre la corruption.
[106] Circulaire du 26 juin 2024 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics.
[107] OCDE, *rapport de phase 3 sur la mise en œuvre par la France de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption*, 2012.
[108] DNPJ, OCLCIFF, *État des lieux de la corruption en France*, décembre 2024.
[109] Laïcité, égalité, lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, *etc.*

a) Un renforcement de la formation des publics à risque

Les administrations exposées à la corruption ont consolidé leur dispositif de formation, autour de plusieurs axes : un renforcement des enseignements de déontologie, des mises en situation concrètes, et le développement de la formation continue pour soutenir la prévention au cours de la carrière.

La gendarmerie travaille à un projet d'enseignement à distance (MOOC, *serious game*) sur les risques internes d'atteintes à la probité. L'IGGN effectue des déplacements dans toutes les écoles de gendarmerie pour sensibiliser les cadres et les élèves aux risques de détournement de fichiers.

La police nationale a mis en place des modules de formation spécifiques, dispensés par l'IGPN. Depuis décembre 2023, dans les écoles de police, une nouvelle formation à la déontologie est dispensée, au travers de mises en situation concrètes, aux élèves gardiens et aux policiers adjoints, qui constituent le public jugé prioritaire. Entre fin 2023 et fin 2024, l'IGPN a formé 5 000 élèves gardiens de la paix et policiers adjoints.

La douane renforce également son dispositif de formation[110] et diffuse de nouveaux outils de prévention à ses agents sous forme de publications thématiques régulières.

S'agissant du ministère de la justice, l'École nationale des greffes a adapté sa formation initiale pour renforcer les modules relatifs à la déontologie. L'enseignement s'appuie sur des cas pratiques, sur les avis récents du collège de déontologie et l'analyse des sanctions disciplinaires.

La direction de l'administration pénitentiaire (DAP), particulièrement exposée, a mis en place un dispositif global de formation pour prévenir et détecter les faits de corruption. La sensibilisation est réalisée en formation initiale et continue et des outils pédagogiques sont mis à disposition des agents sur le site intranet. Elle a déployé depuis 2021 un dispositif dit de « formation-action » sur les risques corruptifs, fondé sur une approche collective d'analyse des risques et de recherche de solutions, qui avait été suivie au 31 décembre 2024 par 1 900 agents. La DAP a, par ailleurs, décidé de formaliser l'engagement de ses agents à respecter les règles de conduite par une prestation de serment.

Depuis 2024, la prestation de serment de tous les agents de l'administration pénitentiaire

Jusqu'en 2024, seuls les agents recrutés après 2011 prêtaient serment avant leur prise de fonction. Désormais, tous les agents du service public pénitentiaire sont concernés, indépendamment de leur date de recrutement, de leur fonction, de leur lieu d'exercice et de leur statut.

D'ici fin 2026, les 44 000 agents du service public pénitentiaire devront avoir prêté serment (y compris les agents qui avaient prêté serment avant cette évolution, la formule du serment ayant été modifiée). L'administration pénitentiaire entend ainsi formaliser « *la priorité faite à l'exemplarité des agents face à la lutte contre la corruption et la criminalité organisée* ». Le directeur de l'administration pénitentiaire a lui-même prêté serment le 5 décembre 2024.

[110] Enseignements en déontologie en formation initiale, modules destinés aux nouveaux encadrants, projet d'enseignement à distance au titre de la formation continue.

b) Le développement de nouveaux outils

Conjointement au renforcement de la formation des agents, les administrations ont développé des outils pour consolider, au quotidien, la prévention et la détection de la corruption.

Au sein de la police nationale, l'IGPN appuie les directions et services dans leur maîtrise des risques par des fiches « Amaris » fondées sur les incidents et accidents signalés par les services. Elles sont accessibles sur l'intranet et leur format A4 permet un affichage dans les services.

L'administration pénitentiaire a développé plusieurs outils innovants comme le « pass anticor », instrument de repérage et d'évaluation des risques corruptifs individuels, présenté à chaque élève en formation initiale. Cet outil interactif permet à chacun d'évaluer sa propre vulnérabilité au risque corruptif et de réagir en cas de pratiques douteuses d'un collègue. Il sera prochainement complété par un nouvel outil, le « déontomètre » (en cours de test) permettant aux agents de s'interroger sur leurs réactions face à des situations concrètes. Cet outil pourra être utilisé dans le cadre des formations initiales, continues et des relations avec les usagers ou entre collègues.

2 - Des contrôles à renforcer

Les administrations exposées au risque corruptif doivent pouvoir s'appuyer sur des outils permettant d'automatiser les contrôles internes. S'agissant des consultations illicites de fichiers, le développement d'un outil de détection des consultations atypiques serait nécessaire. L'IGPN a exprimé explicitement ce besoin, sans effet concret à ce jour au sein de la direction générale de la police nationale. Un projet porté par la gendarmerie (Citar) devrait aboutir prochainement. L'IGGN a proposé de mettre cet outil à disposition des administrations qui le souhaiteraient.

Citar, un projet prometteur pour le contrôle de l'utilisation des fichiers

L'outil Citar développé par l'IGGN permet de réaliser des requêtes sur les consultations de quatre fichiers[111] avec une profondeur historique de deux ans. À ce stade, il n'intègre pas les fichiers du SIV (système d'immatriculation des véhicules) ni du FNPC (fichier national des permis de conduire), administrés par la direction nationale de la sécurité routière.

Citar permet aussi bien de rechercher les consultations de fichiers effectuées par un agent, que de retrouver toutes les consultations réalisées sur un individu donné. Son utilisation doit être déployée jusqu'au niveau des commandants de compagnie, soit un total d'environ 2 000 utilisateurs sur l'ensemble des départements. Après une phase de tests au printemps 2025, une expérimentation est prévue en région Paca et au sein d'une unité spécialisée, pour une mise en service fin 2025.

N'intégrant pas d'intelligence artificielle, Citar ne permet pas la détection automatique des consultations atypiques ou suspectes. Il nécessite l'analyse humaine des traces de consultations et s'intègre dans une procédure de contrôle hiérarchique (comme à la DGFiP, voir *supra*).

Le déploiement de cet outil témoigne d'un changement de culture récent au sein de la gendarmerie : en 2020, un projet similaire avait été abandonné suite aux réticences des représentants au conseil de la fonction militaire de la gendarmerie.

[111] Traitement des antécédents judiciaires (Taj), fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS), fichier des personnes recherchées (FPR), sauvegarde de la vie humaine (SVH – fichier récent utilisé en cas de disparition de personne).

Par ailleurs, la communication entre les acteurs gagnerait à être structurée, en généralisant par exemple la mise en place d'agents de liaison entre les organismes. Des synergies peuvent aussi être favorisées entre les politiques publiques. Au titre du contrôle interne budgétaire, la préfecture de police réalise des contrôles physico-financiers sur les factures d'infrastructure, également efficaces contre certains risques de corruption[112]. Dans les aéroports parisiens, la prévention de la corruption est adossée aux dispositifs de lutte contre le terrorisme. Des soupçons d'atteintes à la probité peuvent également être détectés, soit par l'administration fiscale dans le cadre de la lutte contre la fraude, soit par les préfets de département lors du contrôle de légalité des actes réglementaires des collectivités locales.

Les habilitations dans les aéroports de Paris (Roissy, Orly, Le Bourget) : sûreté aérienne et prévention de la corruption

Grands aéroports internationaux, les plateformes aéroportuaires de Paris sont exposées au risque de corruption : leur étendue, le volume des flux de marchandises et de passagers (dont de nombreuses personnalités et décideurs), le nombre et la diversité des intervenants privés et publics créent un environnement favorable aux trafics illicites et à la compromission.

Les impératifs de sûreté aérienne, visant surtout la prévention des actes terroristes, ont structuré une démarche préventive globale, sur laquelle s'appuie la lutte anticorruption. Un préfet délégué à la sécurité et à la sûreté des trois aéroports y assure l'animation des services de l'État présents.

L'utilisation des badges d'accès aux zones sécurisées est tracée et leur délivrance encadrée par un circuit d'habilitation conçu pour réduire le risque de compromission. Les demandes, initiées par les entreprises, sont saisies par un opérateur de l'entreprise ADP puis instruites par les services de la police aux frontières après criblage par le service national des enquêtes administratives de sécurité. Le préfet délégué valide ensuite les propositions d'habilitation. Le logiciel de criblage procède automatiquement à la vérification des dossiers déjà validés, permettant de réexaminer les antécédents judiciaires des agents habilités.

En 2024, 6 301 demandes d'habilitations ont été traitées par la préfecture de police s'agissant des titres de circulation permanents (valables trois ans) : 85 % des demandes ont été accordées, plus de 900 demandes nouvelles ont été refusées et une centaine d'habilitations précédemment accordées ont fait l'objet d'une suspension ou d'un retrait. Ce type de mesures, d'abord motivées par la lutte contre le terrorisme, n'existe pas dans les ports.

3 - Des risques humains à appréhender globalement

Pour être efficace dans la durée, la lutte contre la corruption dite « de basse intensité » doit s'intégrer dans une politique globale de maîtrise des risques humains. L'inspection générale de l'administration (IGA) constate des caractéristiques organisationnelles communes aux services préfectoraux touchés par des cas de corruption[113], qui sont autant de facteurs de vulnérabilité.

[112] Surfacturation contre rétrocommission, détournement d'une partie des matières premières, *etc*.

[113] Absentéisme important, sous-effectif, vulnérabilité socio-économique du personnel, manque de compétences, encadrement trop ancien (« ne voit plus rien ») ou au contraire inexpérimenté, mobilité rapide de l'encadrement intermédiaire, sédentarité des agents instructeurs, culture locale de l'arrangement.

Préfecture de l'Isère : des faits de corruption favorisés par des fragilités internes[114]

Les forces de police de Grenoble ont démantelé une filière d'aide au séjour irrégulier, ayant recours à la fraude documentaire et agissant en bande organisée. Cette structure vendait des titres de séjour illicites, avec la complicité d'un agent corrompu de la préfecture de l'Isère.

L'agent, expert dans l'utilisation du logiciel de traitement des demandes de titres de séjour, profitait d'un contrôle hiérarchique interne défaillant. Il usurpait les codes informatiques de ses collègues et ex-collègues, générait la production et la délivrance indue de titres puis effaçait les fonds de dossier créés pour ne laisser aucune trace. Seuls subsistaient les statuts illégitimement octroyés aux bénéficiaires.

Les titres de séjour étaient facturés entre 20 000 et 35 000 € l'unité, et plus de 250 personnes ont eu recours à ces réseaux criminels, pour un bénéfice estimé entre 6 et 7 M€.

Le groupe de travail animé par l'Afa a identifié des mesures générales d'organisation pour prévenir les atteintes à la probité. Outre le développement d'une culture anticorruption et le renforcement des dispositifs internes d'alerte, il recommande la mise en place d'un dispositif de criblage des candidats aux fonctions sensibles, ainsi que l'instauration de durées plafonds d'affectation sur les postes sensibles.

Le code de la sécurité intérieure permet aux forces de sécurité intérieure de réaliser une enquête administrative lors du recrutement de leur personnel – ce que la gendarmerie et la police nationales indiquent faire de manière systématique – et de la renouveler en cours de carrière. Cette seconde possibilité est rarement mise en œuvre. La loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic permet désormais de réaliser ces enquêtes pour les emplois exposés à la corruption liée à la criminalité organisée, sans toutefois les rendre obligatoires[115].

La gendarmerie nationale a, par ailleurs, pris des mesures pour renforcer la mobilité géographique de son personnel militaire, en particulier dans les territoires exposés (ainsi, depuis 2024, elle limite à cinq ans les affectations de ses sous-officiers en Corse).

Ces mesures sont plus compliquées dans les administrations sous statut civil. En concertation avec les organisations syndicales, la douane recommande des durées maximales d'affectation sur certains postes d'encadrement et indique qu'une discussion va s'engager pour la rotation du personnel sur les postes sensibles. La police nationale se montre plus réticente face à cette démarche, qu'elle juge complexe, risquée du point de vue des compétences et qui est un point sensible du dialogue social. Le personnel de direction et de commandement est soumis à des mesures de mobilité, mais aucun dispositif contraignant ne s'applique aux corps d'encadrement et d'application (catégorie B), hors exceptions[116].

La loi du 13 juin 2025 prévoit diverses mesures de prévention spécifiques pour les agents les plus exposés aux groupes criminels[117]. Leur déclinaison concrète n'est pas encore arrêtée au niveau des administrations concernées. Ces dispositions devraient pourtant être appliquées sans délai, et s'appuyer sur des outils et mesures de contrôles adaptés aux enjeux de corruption liée aux groupes criminels.

---

[114] Source : *Office de lutte contre le trafic illicite de migrants* (OLTIM), 2023.

[115] Article L114-1 du Code de la sécurité intérieure.

[116] Responsable d'unité locale de police, fonctionnaires de police affectés à l'étranger dans le réseau de la direction de la coopération internationale de sécurité (DCIS), formateurs, membres de la force d'intervention de la police nationale (FIPN), départements d'outre-mer, hors agents ayant fait l'objet de mesures de fidélisation.

[117] *« Les administrations de l'État et les établissements publics impliqués dans la lutte contre le narcotrafic ou exerçant leurs activités dans des zones particulièrement exposées mettent en place un dispositif de prévention et de détection de la corruption comportant une cartographie des risques de corruption et des mesures de prévention et de contrôle adaptées (…). Ce dispositif est mis à jour tous les deux ans*. ».

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les actions de prévention et de détection des atteintes à la probité menées depuis 2013 manquent de cohérence d'ensemble et ne permettent pas de prévenir la corruption de manière optimale. La détection reste peu efficace et doit être consolidée.

Le cadre juridique exigeant, mis en place au cours de la dernière décennie, est affaibli dans sa mise en œuvre par un manque de cohérence d'ensemble. À côté de l'Afa, plusieurs acteurs publics contribuent à renforcer l'environnement préventif sans que la lutte contre la corruption ne constitue leur mission principale. Les professions réglementées, à l'interface entre la sphère privée et l'administration, devraient constituer des acteurs privilégiés de la détection de la corruption. En pratique, elles effectuent peu de signalements. La société civile joue quant à elle un rôle important, limité par la protection encore lacunaire des lanceurs d'alerte et les difficultés rencontrées par certaines associations dans leur procédure d'agrément.

Les obligations fixées pour la prévention de la corruption sont asymétriques entre le secteur public et le secteur privé, seul concerné par des mesures précises et contraignantes

Les plus grandes entreprises, assujetties aux obligations prévues par la loi Sapin 2, ont réalisé des progrès notables dans la formalisation des instruments de prévention. L'objectif de mettre fin aux poursuites extraterritoriales des juridictions étrangères contre de grandes entreprises françaises pour corruption a été atteint. Cependant, le dispositif ne concerne que 2 % des entreprises françaises et l'impact réel des instruments mis en place dépend de l'implication de chaque entreprise, au-delà de la logique formelle de mise en conformité.

Dans le secteur public, en l'absence d'obligations et de sanctions, la diffusion des mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité est restée inégale et globalement faible. Les acteurs publics n'ont pour la plupart pas lancé de réflexion sur leurs risques ni déployé de mesures de prévention adéquates, en particulier au niveau local. Depuis le début des années 2020, la prise de conscience de la corruption dite « de basse intensité », liée à la criminalité organisée, a entraîné une nouvelle dynamique. Elle a permis d'identifier des pistes intéressantes pour mieux prévenir et détecter les faits de corruption. Les initiatives prometteuses identifiées doivent être consolidées, en renforçant en particulier les capacités de contrôle des administrations et leur appréhension globale des risques humains. Des évolutions en ce sens sont prévues par la loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, sans que leur déclinaison concrète ne soit encore arrêtée.

En conséquence, la Cour recommande de :

2. *modifier les modalités d'agrément des associations de lutte contre la corruption en précisant les critères à prendre en compte, en allongeant sa durée de validité et en introduisant dans la procédure un avis de la HATVP rendu public (ministère de la justice, 2026).*
3. *dans le secteur public, s'assurer que l'Afa veille au déploiement effectif des référents déontologues, des dispositifs d'alerte interne obligatoires et de la publication des données relatives aux marchés publics (Premier ministre, 2026).*
4. *mettre en œuvre des outils et mesures de contrôle adaptés aux enjeux de la corruption liée à la criminalité organisée, en particulier pour la détection des consultations illicites et des usages détournés de fichiers et pour la gestion du personnel exerçant des fonctions sensibles (ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'intérieur, ministère de la justice, 2027).*

Chapitre III

Une répression qui se heurte

à de nombreuses difficultés

La sanction des atteintes à la probité constitue un levier essentiel de prévention : elle doit à la fois mettre fin aux manquements constatés et dissuader leur réitération. La Cour a donc examiné la question suivante : « *Les procédures d'enquête et les réponses administratives et pénales permettent-elles de sanctionner efficacement la corruption et les autres atteintes à la probité ?* ».

Plusieurs régimes de sanction coexistent. Sur le plan disciplinaire, l'employeur peut sanctionner les manquements commis par ses agents ou salariés, mais ces mesures restent rares et inégalement appliquées dans la fonction publique (I-A). Certaines entités et juridictions spécialisées disposent en outre d'un pouvoir de sanction administrative, destiné à prévenir la commission d'infractions pénales. Un usage plus fréquent et mieux articulé avec l'action judiciaire permettrait d'apporter une réponse plus rapide et proportionnée, tout en protégeant les justiciables du risque pénal (I-B). Enfin, la réponse pénale peine à produire des résultats significatifs au-delà des juridictions spécialisées : les condamnations sont peu nombreuses, l'expertise insuffisante dans les services territoriaux, et les atteintes de moindre gravité souvent délaissées, ce qui nourrit un sentiment d'impunité préjudiciable au pacte social (II).

I - Des sanctions non pénales insuffisamment utilisées

A - Une pratique hétérogène et peu développée des sanctions disciplinaires

Dans le secteur privé comme dans le secteur public, les atteintes à la probité constituent des fautes professionnelles particulièrement graves. Elles peuvent justifier l'engagement de procédures disciplinaires, allant jusqu'au licenciement pour faute grave ou lourde. Le pouvoir disciplinaire permet à l'autorité hiérarchique de sanctionner un agent public pour manquement à ses obligations déontologiques – notamment, probité, intégrité, prévention et cessation des conflits d'intérêts[118] –

[118] Aux termes de l'article L121-1 du code général de la fonction publique, « *l'agent public exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ». En outre, « *l'agent public veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* » (article L121-4).

ou à un employeur privé de sanctionner un salarié en cas de violation du règlement intérieur. Il est indépendant de la procédure pénale[119], dont la finalité diffère : la sanction disciplinaire vise à protéger l'intérêt du service ou de l'entreprise, tandis que la sanction pénale protège la société. En pratique, les sanctions disciplinaires constituent souvent le premier niveau de réponse : elles permettent d'intervenir rapidement, sans attendre une éventuelle décision judiciaire.

1 - Des sanctions disciplinaires mal mesurées, à l'usage variable

Le suivi des sanctions disciplinaires est inégal et incomplet. Aucune statistique ne recense celles prononcées dans le secteur privé. Tout acte de corruption constitue une faute grave susceptible de justifier un licenciement disciplinaire (Cass. soc., 12 juin 1996, n° 94-44.894). En amont, l'entreprise peut mener une enquête interne afin de confirmer les faits, dans le respect des droits des personnes concernées[120].

Dans le secteur public, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) centralise les données disciplinaires transmises par les ministères, principalement issues des rapports sociaux uniques. Ces données demeurent toutefois partielles : elles excluent les contractuels et les militaires, leur qualité varie et l'absence de définitions harmonisées complique leur exploitation, notamment dans la fonction publique territoriale et hospitalière. Entre 2013 et 2023, le nombre de sanctions est resté relativement stable (de 3 365 à 3 949), malgré des fluctuations annuelles (- 13 % en 2017, - 9 % en 2020). Près de huit sur 10 relèvent du 1er groupe (blâmes, avertissements) mais leur part recule au profit du 4e, le plus sévère (6 %, + 2,3 points). Leur application est inégale selon les administrations : en 2023, la police nationale concentre à elle seule la moitié des sanctions (0,97 pour 1 000 agents, contre 0,49 au ministère de la justice et 0,04 à l'Éducation nationale). Ces écarts peuvent s'expliquer par la proximité des agents avec le public, la culture disciplinaire et les outils de contrôle interne. Dans la fonction publique territoriale, les sanctions sont plus fréquentes (6 500 en 2022) et légèrement moins sévères (86 % du 1er groupe et 4 % du 4ème groupe)[121].

La fiabilité de ces données est particulièrement limitée s'agissant des atteintes à la probité : certaines administrations ne recensent que les infractions pénales, tandis que d'autres incluent aussi des manquements déontologiques (violation du secret professionnel, consultation abusive de fichiers), ce qui nuit à l'homogénéité des données. Celles-ci suggèrent néanmoins une hausse des sanctions, encore peu nombreuses, passées de 169 en 2016 (6,0 % du total) à 256 en 2023 (6,5 %), soit moins de 0,02 pour 1 000 fonctionnaires. Elles constituent la troisième catégorie de faute la plus sanctionnée, après les manquements à la qualité du service (68,6 %) et les violences et insultes (12,3 %) et se distinguent par leur sévérité : les révocations et mises à la retraite d'office sont presque aussi fréquentes que les blâmes et avertissements, malgré une légère tendance à l'allègement sur la période.

[119] L'article L530-1 du code général de la fonction publique dispose que « *toute faute commise par un fonctionnaire dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions l'expose à une sanction disciplinaire sans préjudice, le cas échéant, des peines prévues par la loi pénale* ».

[120] Voir Afa, PNF, *Les enquêtes internes anticorruption, guide pratique*, mars 2023.

[121] Direction générale des collectivités locales, Centre national de la fonction publique territoriale, *Synthèse nationale du rapport social unique 2022*, novembre 2024.

2 - Une articulation variable avec les sanctions pénales

L'articulation entre les procédures disciplinaire et pénale varie selon les administrations. Certaines privilégient la voie disciplinaire, parfois en complément des poursuites, tandis que d'autres attendent l'issue de la procédure judiciaire[122]. Près des deux tiers des sanctions pour atteinte à la probité sont ainsi prononcées sans condamnation pénale, confirmant l'autonomie du pouvoir disciplinaire (cf. tableau n° 2). Le rapport Vigouroux, cité *supra*, rappelle que « *l'absence de poursuites pénales, ou a fortiori, l'absence de condamnation pénale, ne saurait motiver l'inertie de l'autorité disciplinaire* »[123], qui doit pouvoir réagir rapidement, par exemple par une suspension ou une mutation dans l'intérêt du service. Les pratiques sont diverses : la direction générale des finances publiques sanctionne systématiquement l'usage abusif des fichiers fiscaux, tandis que la douane attend souvent l'ouverture d'une procédure pénale[124]. Alors que les procédures judiciaires prennent du temps, l'inaction de l'administration nuit à l'exemplarité et à la continuité du service public, comme l'a illustré l'affaire de la « Maison du café » au sein de la direction nationale du renseignement douanier[125].

En amont d'une procédure disciplinaire ou en parallèle d'une procédure judiciaire, l'autorité hiérarchique peut saisir un service d'inspection pour conduire une enquête administrative visant à qualifier les faits et en évaluer la gravité. En 2024, l'IGPN a mené 168 enquêtes administratives pré-disciplinaires – dont 21 ont confirmé un manquement au devoir de probité. De son côté, l'IGGN en a mené 50. L'IGPN ouvre systématiquement une enquête administrative en cas de procédure judiciaire, mais d'autres inspections ministérielles, comme celle de la justice, interviennent plus tardivement et seul le ou la ministre peut les saisir, ce qui limite leur autonomie.

Plus largement, les inspections signalent une information lacunaire : de nombreux manquements sont traités directement par la hiérarchie sans transmission systématique. L'IGPN et l'IGGN, qui cumulent le statut d'inspection et de service d'enquête, ont conduit respectivement 959 et 175 enquêtes judiciaires en 2024 (dont respectivement 66 et 23 pour des faits de probité). Elles ne disposent toutefois pas de pouvoir de sanction et transmettent leurs conclusions aux autorités compétentes, administratives ou judiciaires.

[122] Lorsqu'un juge prononce à l'encontre d'un agent public une peine complémentaire d'inéligibilité, celle-ci entraîne automatiquement sa révocation (art. 131-26 du code pénal).

[123] Christian Vigouroux, Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, mars 2025.

[124] Dans certains cas, la douane peut choisir d'engager une procédure disciplinaire sans attendre l'issue d'une procédure judiciaire concomitante. Ainsi, en 2023 et 2024, deux agents ont été révoqués dans deux affaires distinctes, alors même que les procédures judiciaires étaient en cours.

[125] Voir Cour des comptes, *La fonction renseignement de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED)*, référé, novembre 2024. Les condamnations prononcées en première instance ont été partiellement atténuées et infirmées en appel (mai 2025) ; l'État s'est pourvu en cassation.

Tableau n° 2 : sanctions disciplinaires prononcées dans la fonction publique d'État pour manquements à la probité, 2013-2023

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Sanctions uniques	112	108	123	115	98	99	110	165
	66,3 %	65,1 %	65,8 %	65,3 %	64,9 %	65,1 %	62,9 %	64,5 %
Sanctions avec condamnation pénale	57	58	64	61	53	53	65	91
	33,7 %	34,9 %	34,2 %	34,7 %	35,1 %	34,9 %	37,1 %	35,5 %
Total	169	166	187	176	151	152	175	256
dont fonctionnaires	87 %	86 %	86 %	87 %	86 %	86 %	88 %	91 %
dont contractuels	13 %	14 %	14 %	13 %	14 %	14 %	12 %	9 %

Source : Cour des comptes, d'après données de la DGAFP
Note : Le périmètre des atteintes à la probité varie selon les administrations. La faible part de contractuels peut s'expliquer par la possibilité de rompre ou de ne pas renouveler le contrat de l'agent fautif.

Certaines administrations renoncent à mener des poursuites disciplinaires en parallèle des procédures judiciaires, invoquant un risque contentieux croissant devant le juge administratif. Pourtant, les données montrent une stabilité du nombre de recours devant les juridictions administratives entre 2015 et 2024 concernant la fonction publique (26 918 affaires en 2024). Le juge administratif exerce un contrôle entier sur la proportionnalité des sanctions[126], mais il n'est pas possible de déterminer si les décisions sont devenues plus favorables aux agents.

3 - Vers une doctrine disciplinaire commune en matière de probité

L'absence de centralisation et de doctrine partagée entraîne d'importantes disparités dans l'application des sanctions disciplinaires pour atteinte à la probité. Cette hétérogénéité rend difficile la mesure des manquements, fragilise l'image du service public et crée une insécurité juridique et des inégalités de traitement. Il est donc essentiel de consolider les données disponibles et d'élaborer une doctrine interministérielle commune, adaptée aux spécificités professionnelles, sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales. Celle-ci pourrait s'appuyer sur la formation des correspondants ministériels, sous l'égide de la DGAFP.

Une telle doctrine devrait rappeler que l'autorité disciplinaire doit réagir dès que les faits le justifient, sans attendre une condamnation pénale. Elle préciserait les situations où l'administration doit agir de manière autonome et les modalités de coopération avec le parquet, pour une cohérence et une réactivité accrues.

Enfin, l'articulation entre les actions disciplinaire et judiciaire suppose un meilleur partage d'information. Aujourd'hui, l'article 11-2 du code de procédure pénale limite la transmission d'éléments aux employeurs publics[127], sauf dérogation (art. R. 170). Un assouplissement ciblé,

[126] Conseil d'État, assemblée, 13 nov. 2013, D., Recueil, n° 347704.
[127] Cet article dispose que « *le ministère public peut informer par écrit l'administration des décisions [de condamnation, même non définitive ; de saisine d'une juridiction de jugement par le procureur de la République ou par le juge d'instruction ; de mise en examen] rendues contre une personne qu'elle emploie… que s'il estime cette transmission nécessaire, en raison de la nature des faits ou des circonstances de leur commission, pour mettre fin ou prévenir un trouble à l'ordre public ou pour assurer la sécurité des personnes ou des biens* ».

soutenu par la Chancellerie, les forces de sécurité et validé par le Conseil d'État[128], faciliterait l'engagement rapide de procédures disciplinaires en cas d'enquête pour corruption. L'article 54 de la loi du 13 juin 2025 prévoit déjà la communication automatique par le parquet des décisions de mise en examen ou de condamnation liées à la criminalité organisée.

B - Le pouvoir de contrôle et de sanction des entités spécialisées, une effectivité limitée

Avant toute intervention du juge pénal, certaines entités spécialisées peuvent sanctionner des manquements aux règles qu'elles encadrent. Mais leurs interventions, rares, ne constituent pas une véritable alternative à la sanction pénale.

1 - Afa, CNCCFP et HATVP : un pouvoir de dissuasion à renforcer

Le législateur a choisi de confier à des entités spécialisées des pouvoirs significatifs, mais, comme pour la détection (cf. chapitre II), leurs prérogatives de sanction demeurent limitées.

Le pouvoir de sanction de l'Afa – qui porte sur le non-respect des obligations de conformité et non sur la corruption elle-même – est peu utilisé et peu dissuasif. Depuis 2016, le directeur de l'agence n'a saisi la commission des sanctions que deux fois, conduisant à des injonctions de mise en conformité sans amende. Ces décisions ont rappelé deux principes : la commission statue sur les manquements constatés à la date de l'audience et les recommandations de l'Afa, bien qu'incitatives, ne sont pas contraignantes, laissant aux entreprises la possibilité de justifier leur conformité par d'autres moyens.

La commission des sanctions de l'Agence française anticorruption

Créée par la loi Sapin 2, la commission des sanctions de l'Afa veille au respect des obligations de mise en conformité imposées aux entreprises pour prévenir la corruption (article 17). Indépendante de l'Agence, elle est composée de six membres issus du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, désignés pour un mandat de cinq ans. En pratique, le directeur de l'Afa peut saisir la commission lorsqu'une entreprise contrôlée commet des manquements graves à ses obligations légales (par exemple, l'absence de carte des risques ou un code de conduite inadéquat) ou ne respecte pas une injonction de mise en conformité. Elle peut prononcer des sanctions graduées en fonction de la gravité des infractions : une amende pouvant atteindre 200 000 € (personne physique) ou 1 000 000 € (personne morale) ; une injonction de mise en conformité, dans un délai maximal de trois ans ; et la publication et la diffusion de la décision, afin d'en renforcer l'effet dissuasif et dans un objectif de transparence.

Selon l'Afa, le faible nombre de saisines et de sanctions reflète la priorité donnée à la prévention et au dialogue avec les entreprises. Toutefois, l'inactivité de la commission depuis quatre ans affaiblit fortement sa portée dissuasive et ne favorise pas la mise en conformité. Son renouvellement, attendu en juillet 2022, n'est intervenu qu'en avril 2023. La directrice actuelle souhaite relancer son fonctionnement afin d'assurer une équité entre les entreprises engagées dans les démarches de conformité et les autres.

[128] Dans son avis sur un projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, rendu en mars 2022, le Conseil d'État avait émis un avis favorable à une telle mesure (para. 47-49), qui ne figurait toutefois pas dans le projet de loi déposé au Sénat.

La CNCCFP dispose également d'un pouvoir de sanction, limité par l'étendue de ses prérogatives de contrôle (cf. chapitre II). Pour les législatives de 2022, près de 13 % des comptes transmis ont donné lieu à une sanction, le plus souvent une réduction du remboursement pour manquement aux règles ou dépense irrégulière. La Commission a rejeté 194 comptes, contre 107 en 2017, et 115 partis politiques n'ont pas respecté leurs obligations comptables en 2022, principalement en raison d'absence (63 cas) ou de retard (34) de dépôt.

La HATVP se distingue par le fait qu'elle veille depuis 2013 au respect des obligations déclaratives des responsables publics sans pouvoir les sanctionner directement. Elle transmet ses signalements au parquet, seule autorité compétente pour engager des poursuites, conformément au principe de séparation des pouvoirs, afin d'éviter qu'une autorité administrative indépendante ne sanctionne des élus ou membres du Gouvernement[129].

Cette limitation affaiblit l'efficacité du dispositif, notamment face aux manquements déclaratifs. Entre 2014 et 2024, la HATVP a transmis 161 dossiers aux parquets. En 2024, elle a transmis 27 dossiers (dont trois concernent, pour la première fois, des députés) et n'a été informée que de sept suites données à des saisines antérieures, avec des peines légères[130]. Les poursuites sont rares, lentes et inégales selon les juridictions.

Plusieurs options sont évoquées pour y remédier. La première, soutenue par la Haute autorité et par le rapport Vigouroux cité s*upra*, consisterait à lui accorder un pouvoir de sanction administrative limité aux cas de non-dépôt des déclarations d'intérêts ou de patrimoine, les manquements les plus graves demeurant du ressort du juge pénal. Elle supposerait la création d'une commission indépendante au sein de la HATVP. Une autre option viserait à instaurer un pouvoir d'astreinte, sur le modèle prévu par la loi du 25 juillet 2024 relative aux ingérences étrangères. Enfin, une dernière approche, à laquelle la Haute Autorité s'oppose, consisterait à autoriser la publication de la liste des responsables publics défaillants. L'ensemble de ces mesures impliquerait une évolution législative.

2 - Un juge financier garant de la bonne gestion publique, en amont du pénal

Les juridictions financières répriment les manquements à l'ordre public financier, entendu comme l'ensemble des règles qui encadrent l'utilisation de l'argent public. Elles interviennent de manière distincte mais complémentaire du juge pénal : alors que celui-ci sanctionne les atteintes à la probité qui supposent une intention délictueuse, les juridictions financières contrôlent la régularité de la gestion publique, indépendamment de toute intention frauduleuse. Constituant ainsi « *le niveau premier de lutte contre la corruption* »[131], elles interviennent en amont, érigeant une digue avant la commission de délits[132]. Leur régime administratif diffère du droit pénal, tant par ses garanties que par ses moyens d'action, excluant tout acte d'enquête intrusif (comme la perquisition) et limités aux seules sanctions pécuniaires.

[129] Dans sa décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a jugé que la HATVP ne pouvait « *adresser à un parlementaire une injonction pénalement réprimée* ».
[130] Parmi ces sept dossiers, les parquets ont prononcé : deux classements sans suite, une amende de 10 000 €, une amende de 1 000 €, une amende de 300 € et trois ans d'inéligibilité.
[131] Communication de Philippe Séguin, extrait du CDBF, 2007.
[132] Voir Marie-Aimée Gaspari, Juger les gestionnaires publics : une complémentarité en évolution ? dans C. Husson-Rochcongar et S. Kott, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, 157-164.

La responsabilité financière des gestionnaires publics s'inscrit dans cette logique : elle vise à protéger l'argent public, bien commun issu du consentement à l'impôt, à assurer la reddition des comptes prévue par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à contribuer à prévenir les atteintes à la probité.

La réforme de 2022 a profondément refondu la responsabilité financière des gestionnaires publics[133]. Remplaçant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), critiquée pour sa faible activité (264 arrêts en 74 ans) et la portée restreinte de ses décisions, la nouvelle architecture repose désormais sur la chambre du contentieux de la Cour des comptes, dotée de moyens d'instruction et de jugement pérennes. Cette réforme a par ailleurs renforcé les droits de la défense, en instituant deux niveaux de recours (appel et cassation). Le nombre de déférés au parquet général est passé d'une moyenne de 18 par an entre 2015 et 2022 à 78 en 2024, majoritairement transmis par les chambres régionales et territoriales. Au 30 septembre 2025, 240 affaires ont été engagées depuis l'entrée en vigueur de la réforme, le 1er janvier 2023, et 30 arrêts ont été rendus par la chambre du contentieux. Deux leviers sont mobilisés afin d'accompagner la mise en œuvre de ce nouveau régime. En premier lieu, à l'instar des parquets judiciaires, le parquet général près la Cour met en œuvre une politique de poursuites assortie d'une démarche pédagogique. Le nouveau régime repose en effet sur des critères plus exigeants pour la caractérisation de certaines infractions. Dans ce cadre, les orientations du parquet général permettent d'identifier les manquements jugés prioritaires et d'en préciser les éléments constitutifs. Cette démarche nouvelle offre aux gestionnaires, comme aux équipes de contrôle des juridictions financières, un cadre opérationnel particulièrement utile dans la mesure où certaines infractions sont plus difficiles à caractériser qu'auparavant.

En second lieu, une meilleure articulation entre les poursuites financières et pénales est recherchée. Celles-ci peuvent être engagées de manière concomitante, dès lors qu'elles ne conduisent pas à une double sanction de nature identique pour les mêmes faits (principe du *non bis in idem*). Plusieurs textes ont précisé les modalités de coordination entre les deux ordres de juridiction[134], en encourageant l'échange d'informations et la coopération locale (au travers de rencontres inter-juridictionnelles, d'immersions, et de formations communes). Si le ministère de la justice jugeait encore cette coopération « *inégale à l'échelle du territoire* » en 2023[135], il relève désormais un « *véritable dynamisme* » dans les échanges, soutenu par l'organisation de rencontres dans certains ressorts. Toutefois, en matière contentieuse, sur 590 affaires transmises par les juridictions financières aux juridictions judiciaires entre 2015 et 2024, seulement 18 % d'entre elles ont été clôturées ; parmi elles, 60 % ont été classées sans suite – le plus souvent faute de qualification pénale suffisante – contre 49 % pour l'ensemble du contentieux des atteintes à la probité en 2023. Les autres procédures se sont soldées par une condamnation dans 23 % des cas, une relaxe dans 12 % et un non-lieu dans 5 %.

Pour progresser, plusieurs pistes évoquées dans des rapports visent à mieux articuler les compétences du juge financier et du juge pénal.

[133] Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Les infractions sont désormais définies de manière plus restrictive et les plafonds de sanction réduits. Ce dispositif vise à préserver l'ordre public financier tout en allégeant les contraintes pesant sur les gestionnaires.
[134] Circulaires du ministère de la justice de 2014 et 2023, recommandation du procureur général près la Cour des comptes de 2014 et instruction de 2024.
[135] Ministère de la justice, Circulaire sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières, 29 juin 2023.

La première piste consisterait à confier au juge financier certains contentieux aujourd'hui peu traités par la justice pénale, notamment en matière de commande publique. Paradoxalement, le délit de favoritisme est plus aisément caractérisable que son équivalent financier, qui suppose la preuve d'un intérêt personnel (art. L. 131-12 du code des juridictions financières). Cette asymétrie crée une zone grise où certaines irrégularités échappent à toute sanction. Pour y remédier, le rapport Woerth avait proposé en 2024 de requalifier certains délits (prise illégale d'intérêts, favoritisme, détournement de fonds par négligence) en infractions financières[136]. Toutefois, la mission sur la déjudiciarisation a écarté cette extension à court terme, dans son rapport remis au garde des Sceaux en mars 2025, en raison du « *caractère récent de l'ordonnance du 23 mars 2022 et [de] l'absence d'effet clairement mesuré sur la charge du juge pénal* »[137]. Elle n'exclut cependant pas un réexamen ultérieur, afin d'éviter de mobiliser les juridictions pénales sur des affaires de moindre gravité.

Les juges de la commande publique et la probité

Le contrôle juridictionnel de la commande publique contribue à prévenir et sanctionner des atteintes à la probité, en garantissant la transparence, la libre concurrence et le bon usage des fonds publics. Deux types de juges interviennent : le juge administratif, qui contrôle la légalité des décisions d'attribution et d'exécution des contrats ; le juge financier, qui veille à l'emploi régulier des deniers publics et peut réprimer les manquements à l'ordre public financier (cf. *supra*).

Le juge administratif intervient avant la signature (référé précontractuel) ou après (référé contractuel, recours en contestation de validité, recours indemnitaire). Entre 2008 et 2021, sur 435 marchés publics déclarés irréguliers par le juge administratif, 60 présentaient un risque de manquement à la probité ou à l'intégrité, en lien avec du favoritisme, une inégalité de traitement entre candidats ou une atteinte à la confidentialité des offres[138].

Les juridictions financières peuvent engager la responsabilité de gestionnaires pour faute grave dans l'exécution des marchés. L'analyse de 548 rapports de chambres régionales des comptes publiés entre 2016 et 2021, couvrant 227 acheteurs, révèle toutefois que l'examen de la commande publique n'est ni systématique ni homogène, et que les cas de corruption ou pénalement qualifiés demeurent rares (moins de cinq cas relevés)[139].

La seconde piste viserait à supprimer l'exigence d'un préjudice financier significatif prévue à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières. Le rapport Vigouroux en envisage l'abandon, en restreignant toutefois la compétence du juge financier aux seuls « *manquements graves aux règles de la commande publique* »[140]. Dans l'immédiat, la priorité est de consolider la jurisprudence issue du nouveau cadre. En ce sens, la procureure générale près la Cour des comptes accompagne la réforme, en communiquant sur les pratiques afin d'atténuer les incertitudes et les craintes qu'elle suscite[141].

[136] Rapport d'Éric Woerth au président de la République, Décentralisation : Le temps de la confiance, mai 2024.
[137] Mission d'urgence relative à la déjudiciarisation, rapport remis au garde des Sceaux, mars 2025.
[138] Agence nationale de la recherche, Projet Détection de la Corruption dans les Marchés Publics (DéCoMap), sous la direction de Pierre-Henri Morand, juin 2021.
[139] Chloé Artaud Dufraisse, note dans le cadre du projet DécoMap, juin 2021.
[140] Christian Vigouroux, Sécuriser l'action des autorités publiques dans le respect de la légalité et des principes du droit, mars 2025.
[141] Véronique Hamayon, *Responsabilité des gestionnaires publics, un régime équilibré, adapté aux enjeux*, AJDA, n° 785, mai 2025.

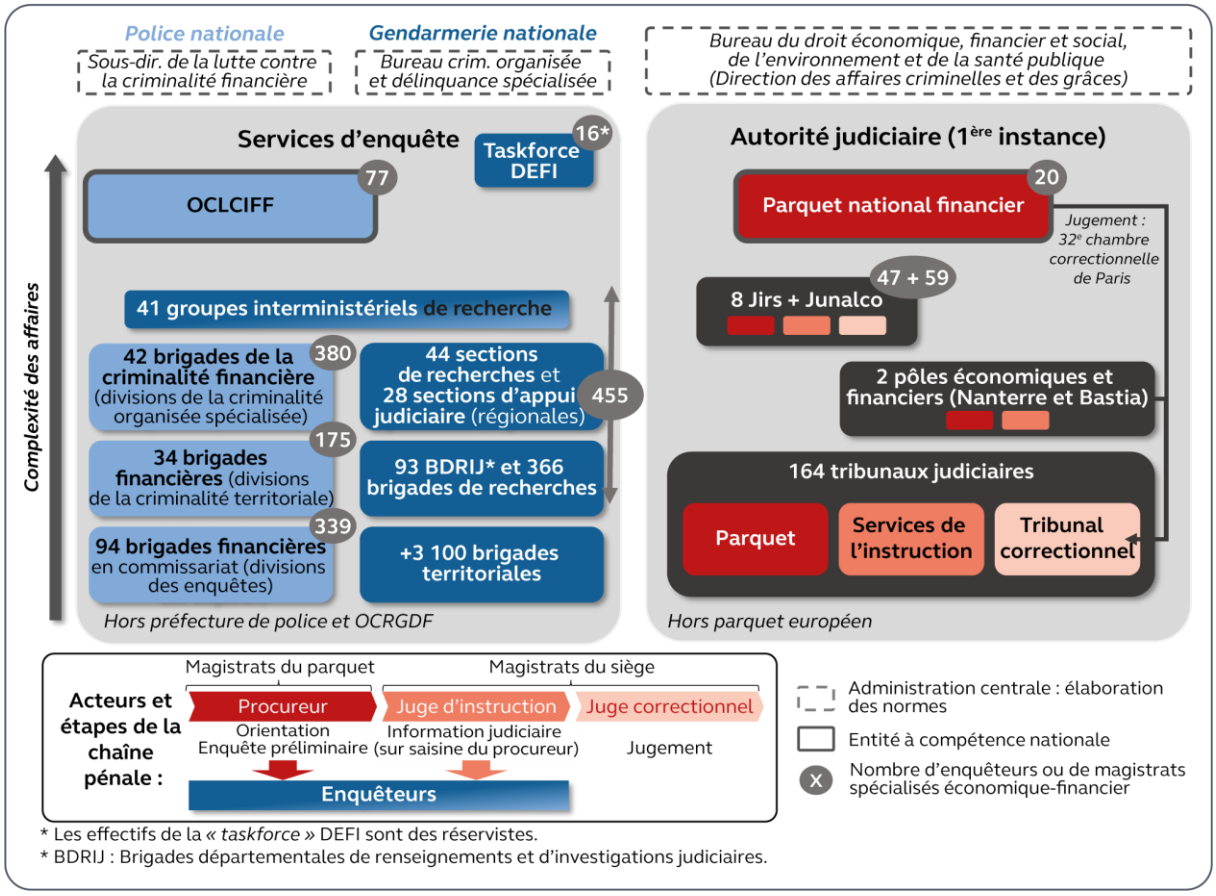
II - Une chaîne pénale sous tension, une politique aux résultats contrastés

La répression pénale des atteintes à la probité suppose une organisation adaptée, des moyens suffisants et une stratégie claire. Or, la chaîne pénale est hétérogène, peu spécialisée et sous-dimensionnée pour conduire des enquêtes complexes et chronophages. Il en résulte un nombre restreint de condamnations, prononcées après de longs délais, dans un contexte de priorités judiciaires concurrentes. Il est nécessaire de définir des orientations claires pour restaurer l'effet dissuasif de la sanction et améliorer le traitement des affaires de bas et moyen spectre, particulièrement exposées à la criminalité organisée.

A - Une chaîne pénale écartelée entre spécialisation et territorialisation

Depuis 20 ans, l'organisation de la chaîne pénale en matière d'atteintes à la probité se caractérise par la création d'entités nationales spécialisées, consacrées à la délinquance la plus complexe (le « haut du spectre »). La majorité des dossiers reste toutefois traitée par des services et juridictions généralistes, ce qui limite le volume et la qualité des poursuites, alors même que se développe une corruption à dimension territoriale.

Schéma n° 2 : organisation de la chaîne pénale en matière d'atteintes à la probité



Source : Cour des comptes, d'après données DGPN, DGGN et données publiques

1 - Un traitement spécialisé du « haut du spectre »

Du côté de la justice, la spécialisation s'est construite par étapes. Elle s'est d'abord incarnée avec la création, en 1975, de pôles économiques et financiers auprès de certaines juridictions, renforcés en 1999 par l'introduction d'assistants spécialisés. Faute de moyens consacrés, ils n'ont jamais trouvé leur place et il ne subsiste aujourd'hui que ceux de Bastia et de Nanterre.

À partir de 2004, huit juridictions interrégionales spécialisées (Jirs), couvrant plusieurs cours d'appel, ont été chargées de traiter les infractions d'une grande complexité[142]. Elles interviennent toutefois surtout sur la criminalité organisée (76 % des dossiers), loin devant la criminalité économique et financière (24 %, soit 180 affaires par an), dont les atteintes à la probité ne représentent qu'une part marginale[143]. Faute de doctrine claire, elles privilégient les affaires de grande ampleur géographique et délaissent certains dossiers locaux sensibles, dont elles pourraient pourtant se saisir[144].

Enfin, le parquet national financier concentre une part croissante du contentieux de la probité, avec 357 dossiers en cours fin 2024 (contre 76 en 2014), soit près de la moitié de son activité. Compétent sur l'ensemble du territoire pour les atteintes complexes à la probité[145], il peut s'auto-saisir (12 % des procédures). Depuis sa création, il a clôturé en moyenne 90 affaires par an (143 en 2024), donnant lieu à 170 condamnations entre 2014 et 2024 (près de 5 % du total national). Cette montée en puissance s'accompagne toutefois d'un net allongement des délais, la durée moyenne des enquêtes préliminaires étant passée de 5,4 mois en 2014 à plus de deux ans en 2024[146].

La complexité croissante de l'architecture juridictionnelle accroît les risques de conflit de compétence. Malgré les circulaires de la DACG visant à éviter « *l'empilement de compétences concurrentielles* »[147] et le droit d'évocation au bénéfice de la juridiction la plus spécialisée introduit en 2020[148], certains dossiers restent non traités en cas de conflit négatif. Il conviendrait de mieux intégrer les atteintes à la probité dans les politiques pénales des Jirs, sous le suivi des parquets généraux. En outre, la répartition des responsabilités entre la DACG et le PNF devrait être clairement réaffirmée : à la première, reviendrait la définition de la politique pénale ; au second, l'animation et la coordination de l'action publique[149].

---

[142] Art. 704 du code de procédure pénale.

[143] Plusieurs rapports d'inspections ont souligné que les Jirs n'avaient pas trouvé leur place dans le traitement de la délinquance économique et financière.

[144] Cour de cassation, chambre criminelle, du 26 juin 2021, bulletin criminel n° 159. La Cour a jugé que les parties ne sont pas admises à contester la mise en œuvre, au regard de la complexité apparente de l'affaire, des règles de compétence des Jirs.

[145] Le critère de grande complexité est identique aux Jirs (art. 65 de la loi du 6 décembre 2013).

[146] Ces données excluent les procédures pour lesquelles le délai entre l'ouverture et la fermeture était inférieur à trois mois, qui répondent souvent à une gestion administrative.

[147] Ministère de la justice, Circulaire relative à la lutte contre la criminalité complexe et la grande délinquance économique et financière, septembre 2014 ; voir les circulaires de 2014 sur la saisine du PNF et sur l'articulation entre les Jirs et les tribunaux judiciaires, les dépêches de 2015 et 2017 sur l'information systématique des parquets spécialisés et le partage d'informations et l'instruction diffusée lors de la création de la Junalco en 2019.

[148] Art. 6 de la loi du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

[149] Le rapport du groupe de travail présidé par François Molins sur le traitement de la criminalité organisée et financière (juin 2019) préconisait déjà cette clarification.

Du côté des forces de sécurité, l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF), « *interlocuteur naturel* » du PNF[150], est confronté aux mêmes défis. Créé en 2013, il est rattaché à la police nationale mais coordonne l'ensemble des services répressifs. Son activité se concentre sur les affaires de probité impliquant des personnalités publiques et des grandes entreprises, à travers la brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF). En 10 ans, la part de ces dossiers est passée de 20 % à 43 %. À l'échelle nationale, ces affaires représentent désormais environ une sur huit traitée par les services de police. Pourtant, le nombre d'affaires clôturées reste stable (22 par an en moyenne), alors que les stocks ont fortement augmenté (+ 78 % entre 2014 et 2024, dont + 13 % sur les cinq dernières années), traduisant des délais moyens d'environ quatre ans. En parallèle, son activité s'est recentrée sur les juridictions parisiennes, et notamment le PNF, à l'origine de 63 % des saisines en 2024 (38 % en 2014). Hors Paris, aucune juridiction n'a saisi l'office en 2024, alors qu'elles représentaient 14 % des affaires 10 ans plus tôt. Entre 2014 et 2024, l'OCLCIFF a contribué à la saisie d'avoirs en lien avec des affaires de probité pour un montant de 250 M€. Toutefois, il reste confronté à un double défi : un sous-dimensionnement structurel (cf. *infra*) et une sollicitation croissante sur la criminalité organisée, qui a justifié la création en 2025 en son sein d'un groupe consacré à la « narcorruption ».

2 - Un traitement fragmenté et inégal des affaires de moindre complexité

En dehors des faits les plus complexes, la majorité des atteintes à la probité est instruite localement, par des entités de droit commun. Souvent moins complexes mais essentielles pour la confiance publique, ces affaires souffrent d'un traitement morcelé et peu spécialisé.

La réforme de la police nationale entrée en vigueur le 1er janvier 2024 a regroupé les services d'enquête dans une filière unique[151] et créé 170 brigades financières, organisées sur trois niveaux, depuis la division d'enquête en commissariat jusqu'aux brigades spécialisées dans le haut du spectre. Dans la gendarmerie, l'organisation repose sur le même principe de subsidiarité : des brigades territoriales pour les affaires simples, des brigades de recherches pour les dossiers plus complexes et des sections de recherches pour les plus sensibles.

L'activité demeure toutefois concentrée : 11 départements regroupent plus de la moitié des 577 enquêtes en cours au premier semestre 2024 dans la police[152], et seulement une section de recherches de gendarmerie sur deux dispose d'une division économique et financière, où ce contentieux représente 22,5 % de l'activité (dont un quart d'affaires de probité). Cette concentration reflète à la fois l'expertise acquise par certains services et la difficulté d'autres unités, moins sollicitées et formées, à s'approprier ce contentieux.

[150] Ministère de la justice, Circulaire de politique pénale relative au procureur de la République financier, janvier 2014.
[151] Avant la réforme, le traitement de la délinquance économique et financière relevait des sûretés urbaines des commissariats (filière sécurité publique) – pour les infractions de moindre gravité – ou des services spécialisés de la police judiciaire, pour les affaires plus complexes.
[152] Cette concentration n'est pas nouvelle : entre 2014 et 2022, 17 services ayant traité au moins 100 enquêtes chacun ont totalisé 57 % des infractions relevées (3 582 au total). Voir Harnay, Monnery *et al.*, Mieux connaître le phénomène pour mieux le combattre : une étude des atteintes à la probité en France, décembre 2022.

En l'absence de hiérarchisation des priorités et en raison de moyens insuffisants, de nombreuses infractions économiques et financières ne sont pas instruites. Un rapport inter-inspections de 2023, consulté par la Cour, constate qu'elles sont rarement maîtrisées par les services locaux et font l'objet de peu d'investigations, nombre d'entre elles étant classées par les parquets lors de traitements sur site. Cette situation fragilise la crédibilité de la réponse pénale et entraîne à la fois « *désarroi pour les victimes* » et « *sentiment d'impunité chez les auteurs* ».

Ces difficultés structurelles se trouvent accentuées par une coordination limitée entre services, qui freine la mutualisation des ressources et de l'expertise. L'absence de gendarme au sein de l'OCLCIFF – contre trois à sa création – contrevient au principe de mixité des offices centraux de police judiciaire. Sur le terrain, des coopérations existent dans les groupes interministériels de recherche (GIR) régionaux, mais leur action est cantonnée au volet patrimonial. Contrairement à d'autres contentieux comme la fraude (Codaf) ou les stupéfiants (Cross), il n'existe pas d'échange d'informations institutionnalisé entre services locaux en matière de probité[153].

L'organisation de la préfecture de police

La préfecture de police conserve une organisation héritée d'avant la réforme des filières. La direction de la police judiciaire (DPJ-PP, 2 200 fonctionnaires) traite les infractions les plus complexes, tandis que la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP) enquête sur les infractions courantes.

Les atteintes à la probité relèvent de la sous-direction des affaires cyber et financières de la DPJ. Sur 305 enquêteurs financiers, 28 composent à l'été 2025 une brigade financière et anticorruption. L'effectif cible est de 43 enquêteurs. Sur 80 enquêtes de probité ou de fraude fiscale en cours, 90 % impliquent des agents publics ou des élus ; nombre d'entre elles sont classées faute de preuves suffisantes. La DSPAP, dépourvue de brigade financière, ne conduit qu'une centaine d'enquêtes d'initiative par an.

La préfecture de police retrouve les difficultés nationales : manque d'attractivité des services spécialisés et absence de filière spécifique.

Le traitement judiciaire est lui aussi inégal selon les territoires. Dans les juridictions de petite taille (groupe 4), un seul magistrat, au parquet, est chargé de la délinquance économique et financière, tandis que les grandes juridictions (groupe 1), souvent franciliennes, disposent de magistrats spécialisés et de formations correctionnelles particulières. L'accès aux enquêteurs spécialisés reflète la même disparité : 70 % des magistrats des petits ressorts déclarent en avoir moins de cinq, contre plus de 20 dans les mieux dotés. Dans les faits, ces affaires sont donc fréquemment traitées par des magistrats et enquêteurs généralistes, peu formés et sollicités sur d'autres priorités. Selon les magistrats interrogés, la réforme de la police nationale a accentué la désaffection des enquêteurs pour la matière économique et financière et réduit les effectifs qui s'y consacrent.

Le déséquilibre entre pôles spécialisés et traitement de proximité entraîne un double risque : l'absence de réponse à des affaires médiatisées nourrit un sentiment d'impunité, tandis que certaines formes de corruption locale – liées à la commande publique ou au narcotrafic – échappent

[153] Codaf : comité opérationnel départemental anti-fraude ; Cross : cellule de renseignement opérationnel sur les stupéfiants.

à toute détection. Dès 2019, le procureur général près la Cour de cassation alertait sur l'écart entre l'attention portée à la lutte contre la criminalité financière complexe et la moindre considération accordée à sa dimension locale[154]. Ce risque s'accroît avec l'émergence de pratiques de corruption impliquant davantage les agents intermédiaires que les décideurs de haut niveau.

B - Des moyens humains contraints, une filière à structurer

Tous les acteurs s'accordent sur un constat : le manque d'enquêteurs spécialisés, en effectifs comme en expertise, constitue le principal frein à la répression des atteintes à la probité. L'émergence de formes de corruption plus diffuses, liées à la criminalité organisée et exploitant les outils numériques, renforce la nécessité d'une montée en compétence adaptée.

1 - Un déficit d'enquêteurs et de magistrats spécialisés

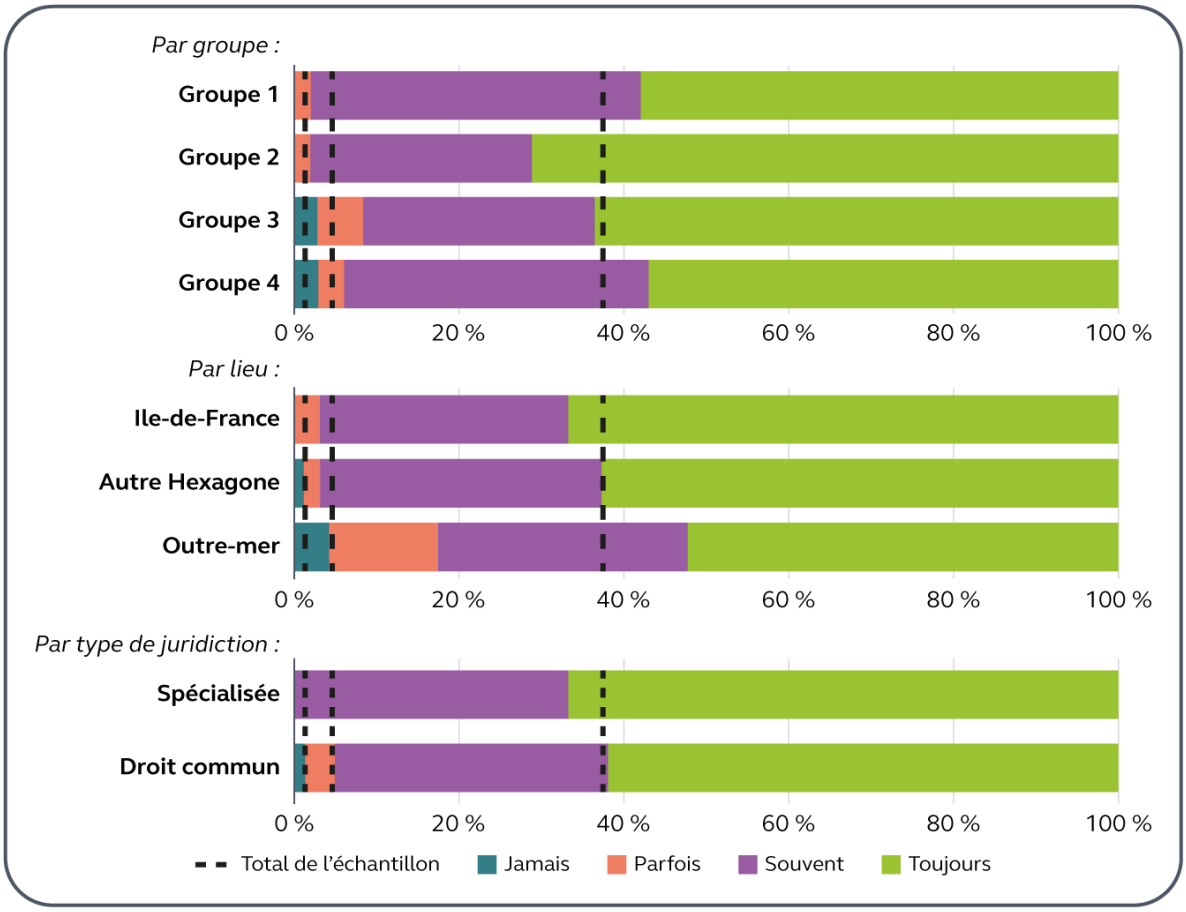
a) Des capacités d'enquête insuffisantes

Le besoin d'enquêteurs concerne l'ensemble des niveaux de spécialisation, mais touche particulièrement la police nationale. L'OCLCIFF, compétent au plan national, reste fragilisé. Déjà jugé « *saturé* » par la Cour en 2018, il est qualifié en 2024 par l'OCDE de services aux ressources « *insuffisantes* »[155]. Ses effectifs sont passés de 92 à 78 enquêteurs entre 2014 et 2024, avec un creux à 69 en 2023. La brigade nationale anticorruption a perdu un quart de ses effectifs en 11 ans (cf. annexe n° 12), accentuant la pression sur les brigades financières territoriales. Plusieurs juridictions signalent ainsi des difficultés croissantes à obtenir son appui, entraînant un report sur les services locaux. Pour pallier ses limites, l'OCLCIFF recourt ponctuellement à des retraités. Les réponses au questionnaire adressé aux magistrats confirment ce constat : le déficit d'enquêteurs est particulièrement marqué dans les juridictions de taille moyenne (groupe 2) et dans les juridictions spécialisées (cf. graphique n° 20). Faute de disponibilité, le parquet national financier instruit en interne environ 10 % de ses procédures. Hors services centraux, la police nationale compte 894 enquêteurs répartis dans 170 brigades financières, dont 62 % affectés à des services spécialisés, ainsi que 423 enquêteurs rattachés aux groupes interministériels de recherche. La gendarmerie recense 700 enquêteurs financiers affectés à des unités d'investigation judiciaire, soit 2 % de ses officiers de police judiciaire habilités.

[154] Voir aussi Cour des comptes, *Référé sur les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière*, décembre 2018.

[155] Selon l'OCDE, « *les ressources affectées aux services d'enquêtes spécialisés, en particulier à l'OCLCIFF* et *la Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière (BNLCCF), demeurent insuffisantes* ». Voir OCDE, Mise en œuvre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption, Rapport de suivi écrit de phase 4, France, mars 2024.

Graphique n° 19 : réponses des magistrats sur la fréquence à laquelle « les enquêteurs ne sont pas assez nombreux »



Source : Cour des comptes, d'après questionnaire diffusé aux magistrats du parquet et aux juges d'instruction
Note : l'échantillon est constitué de plus de 330 répondants.

À cette faiblesse numérique s'ajoute une crise d'attractivité de la filière « investigation », particulièrement marquée dans la police, qui freine le recrutement, accroît la rotation des effectifs et entraîne une érosion des compétences spécialisées[156]. Or, le contentieux de la probité, technique et chronophage, exige plusieurs années de formation : à l'OCLCIFF, il faut quatre à cinq ans pour rendre un enquêteur autonome. Souvent perçu comme peu « rentable », au regard du faible taux de condamnation, ce contentieux peine à susciter des vocations, y compris dans des zones fortement exposées[157]. Dans ce contexte, un meilleur traitement passe par un rééquilibrage des moyens au profit de l'investigation financière.

[156] Dès 2021, la Cour des comptes signalait que malgré les 3,9 millions de procédures par an, la police judiciaire peinait à attirer des profils expérimentés, particulièrement en Île-de-France. Elle affichait un taux d'élucidation faible pour les délits de bas et moyen spectre. Voir La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale, note structurelle, novembre 2021.
[157] Ministère de la justice, Rapport de politique pénale du garde des Sceaux, janvier 2022.

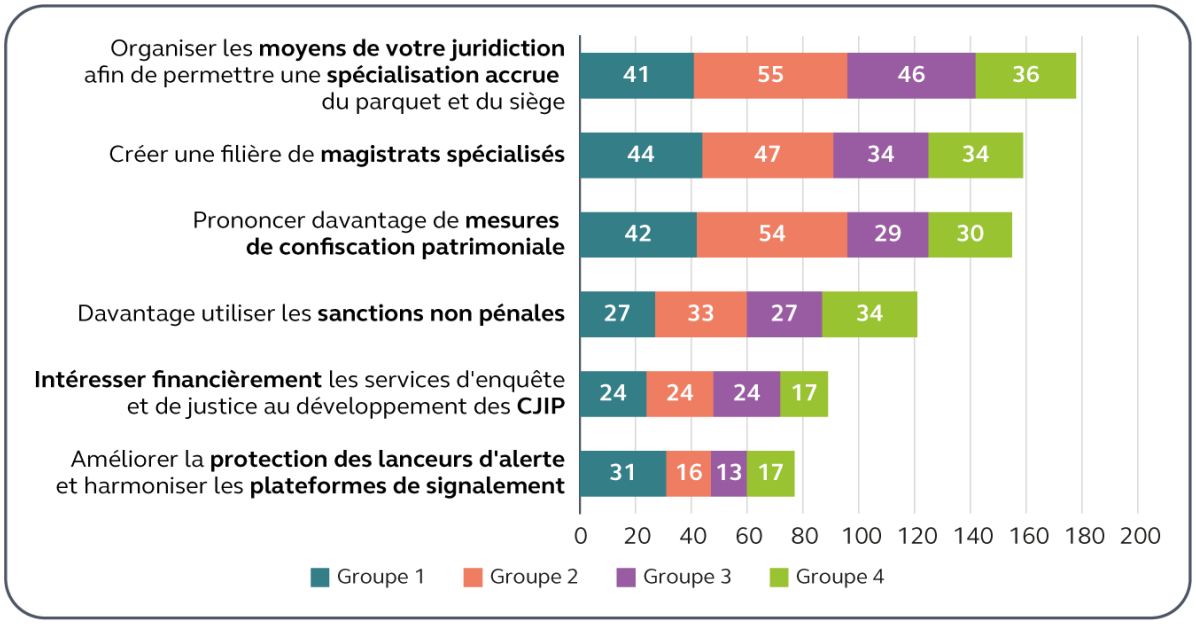
b) Une spécialisation judiciaire à structurer

Dans la magistrature, aucun dispositif ne permet d'identifier, de former et de valoriser les magistrats spécialisés dans le contentieux économique et financier, hormis quelques postes « profilés »[158]. Les écarts sont marqués : dans les grandes juridictions, les magistrats y consacrent en moyenne la moitié de leur temps, contre seulement un huitième dans les plus petites. Le ministère de la justice ne dispose pas de données consolidées sur les magistrats mobilisés sur ce champ. Les effectifs du PNF ont certes progressé, passant de 12 à 20 magistrats depuis 2014 mais chaque binôme traite aujourd'hui environ 80 dossiers, bien au-delà des prévisions initiales[159]. Les Jirs offrent un autre indicateur : entre 2022 et 2024, 96 à 106 magistrats leur ont été affectés, soit 60 % de leurs effectifs, alors que ces dossiers représentent 25 % de leur activité (cf. annexe n° 12). Ces chiffres demeurent toutefois approximatifs, la plupart des magistrats de Jirs traitant également d'autres contentieux et l'administration n'étant pas en mesure d'identifier les magistrats mobilisés dans les autres juridictions.

La création du PNF et la montée en puissance des Jirs ont concentré l'expertise sur les dossiers les plus sensibles, mais au détriment des juridictions locales. L'attractivité du PNF a parfois déséquilibré la répartition des ressources spécialisées : selon la direction des services judiciaires, il tend à « *phagocyt[er]* » des profils « *qui devraient être répartis plus largement au sein des juridictions* ». Or, une couverture équilibrée du territoire est indispensable face à l'essor de formes de corruption plus diffuses. Dans les juridictions de droit commun, l'absence de filière se traduit parfois par des affectations indifférentes à l'expérience ou à l'intérêt des magistrats. Maintenir une compétence locale suppose donc de stabiliser les fonctions et d'en faire une étape reconnue dans le déroulement de carrière. La création de postes profilés constitue une première réponse, avant une possible filiarisation du contentieux. Les États généraux de la justice ont ainsi recommandé ainsi de valoriser les « *compétences acquises par les magistrats au sein de la magistrature mais également à l'extérieur du corps ou encore [la] création de filières spécialisées pour faire face aux contentieux les plus techniques* »[160]. Cette attente est largement partagée : selon le questionnaire de la Cour, 54 % des magistrats plébiscitent le renforcement de la spécialisation au parquet comme au siège en priorité absolue et 47 % la création d'une filière particulière (cf. graphique n° 21).

[158] Le rapport d'activité du CSM pour 2023 liste certains de ces postes : pour le siège, « *président de chambre à la cour d'appel de Paris en matière économique et financière (civil)* », « *les magistrats habilités PNF* » ; pour le parquet, « *premier vice-procureur et vice-procureur, substitut en matière [de Jirs]* », est aussi « *concerné[e] la matière économique et financière* ».
[159] L'étude d'impact prévoyait 22 magistrats traitant chacun huit affaires par an. Voir la lettre rectificative au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, étude d'impact, mai 2013.
[160] Rapport du comité des États généraux de la justice, avril 2022.

Graphique n° 20 : réponses des magistrats à la question « parmi les pistes d'évolution suivantes, lesquelles vous paraissent souhaitables en priorité ? »



Source : Cour des comptes, d'après questionnaire diffusé aux magistrats du parquet et aux juges d'instruction
Note : L'échantillon est constitué de plus de 330 répondants. Trois réponses possibles au maximum.

2 - Des mesures de professionnalisation nécessaires

a) Renforcer la formation des enquêteurs et des magistrats

L'efficacité des enquêtes en matière de probité dépend de la capacité des acteurs à détecter et documenter des infractions souvent dissimulées. Or, malgré des progrès, les dispositifs de formation demeurent limités.

La police nationale a récemment rénové son parcours, avec un cofinancement européen. L'ancienne formation « d'investigateur en matière financière » (Imef), réservée à des spécialistes, a été remplacée par un cursus modulaire plus large « d'investigateur en criminalité financière » (ICF), structuré en trois niveaux. La gendarmerie nationale propose, depuis 2017, un parcours équivalent (Defi), intégrant progressivement des dimensions juridiques, comptables et opérationnelles. L'effort est notable : entre 2018 et 2021, plus de 1 000 enquêteurs ont suivi le Defi 1, 200 le DEFI 2 et 361 le DEFI 3. La formation des magistrats est plus restreinte. Le cursus initial n'aborde que brièvement le contentieux économique et financier. Le cycle approfondi en droit pénal économique et financier (Cadefi), lancé en 2023, constitue une avancée, mais demeure peu identifié. Dans l'ensemble, ces formations gagneraient à être mieux diffusées et valorisées, auprès des enquêteurs comme des magistrats.

b) Piloter les moyens et les flux d'enquêtes au plus près des besoins

Dans ce contexte de ressources contraintes, l'efficacité du traitement des atteintes à la probité repose sur un pilotage renforcé des stocks et des flux d'enquêtes, appuyé sur des outils

partagés. Il doit à la fois améliorer l'allocation des moyens, assurer une régulation adaptée des procédures et offrir un soutien structuré aux services territoriaux.

La régulation en amont suppose que les parquets disposent d'une vision consolidée de leur portefeuille de procédures, intégrant la charge de travail et la disponibilité des enquêteurs. Face à la raréfaction des policiers spécialisés, un rapport inter-inspections recommandait en 2023 de systématiser l'analyse préalable des saisines afin d'améliorer ce pilotage. Une telle démarche requiert des outils partagés entre magistrats et services d'enquête, permettant d'adapter l'attribution des dossiers aux capacités réelles de traitement.

Le pilotage doit également intégrer une dimension qualitative. Les magistrats soulignent que les signalements émanant d'acteurs institutionnels (Tracfin, HATVP, chambres régionales des comptes) sont souvent plus exploitables que les plaintes des particuliers. À l'inverse, l'absence de tri préalable peut saturer les capacités d'enquête, comme l'illustrent certains ressorts (Bouches-du-Rhône, La Réunion). Ainsi, la section de recherches de La Réunion estime que 40 % de son activité relève de procédures instrumentalisées, souvent engagées par des plaignants qui se constituent partie civile pour contourner les délais d'instruction. Ces cas nuisent à l'efficacité globale du traitement des dossiers.

Enfin, la diffusion d'outils méthodologiques contribue à homogénéiser les pratiques sur l'ensemble du territoire. Ainsi, la diffusion par les procureurs de vade-mecum détaillant les actes essentiels d'enquête à effectuer atténue les difficultés liées à la technicité du contentieux. De telles initiatives gagneraient à être généralisées.

c) Mobiliser les expertises pour renforcer les services locaux

L'effort de structuration doit aussi porter sur la mobilisation et l'adaptation des moyens, en recourant à des dispositifs mutualisés pour compenser les disparités territoriales tout en intégrant la contrainte budgétaire. Depuis 2019, la gendarmerie a intégré 16 réservistes spécialistes à la *taskforce* « Défi », chargée d'appuyer les enquêteurs dans les dossiers complexes, notamment en matière de commande publique. L'Afa s'est dite prête à accueillir un renfort en droit public, afin de le mettre à disposition des juridictions qui la sollicitent. Elle apporte déjà ce type d'appui, notamment en matière de fonction publique ou de commande publique, pour répondre à des besoins que les plus petites juridictions ne peuvent pas toujours couvrir seules. Dans le même esprit, la création d'un vivier d'attachés de justice auprès des parquets généraux permettrait de renforcer les juridictions dépourvues de magistrats expérimentés. Enfin, la constitution de brigades spécialisées d'officiers de police judiciaire auprès des Jirs, déjà envisagée pour la criminalité organisée, pourrait être étendue à la délinquance économique et financière, afin de renforcer les services d'enquêtes territoriaux.

Le renforcement durable des compétences suppose également des mesures de formation, de recrutement et de fidélisation. Le recours à des spécialistes économiques et financiers recrutés sur titre – y compris en dehors de la magistrature ou des forces de sécurité – pourrait combler certaines lacunes. Le parquet national financier propose ainsi la création d'un fonds de concours, alimenté par un pourcentage des amendes issues des CJIP, pour financer l'expertise, la formation, la structuration de filières spécialisées et le déploiement d'outils d'analyse des données plus performants, qui constitue une priorité pour 61 % des magistrats ayant répondu au questionnaire. En 2020, un rapport inter-inspections jugeait déjà « *légitime* » de réaffecter aux services d'enquête et de justice une « *fraction des recettes d'importance macro-budgétaire*

générées par les CJIP », afin de « *contribuer au renforcement des moyens de la lutte contre la délinquance économique et financière* », via un contrat d'objectifs et de moyens signé avec la direction du budget. S'il paraît difficile de financer des besoins pérennes par des recettes affectées variables, un traitement plus efficace des atteintes à la probité nécessiterait une réallocation des moyens existants.

C - Un contentieux qui peine à trouver sa place dans la politique pénale

La difficulté à mobiliser suffisamment de compétences spécialisées sur l'ensemble du territoire national pour détecter et caractériser ces infractions dissimulées se traduit par des résultats modestes : les sanctions sont peu nombreuses par rapport aux affaires transmises aux parquets, souvent jugées peu dissuasives, et sont prononcées dans des délais particulièrement longs.

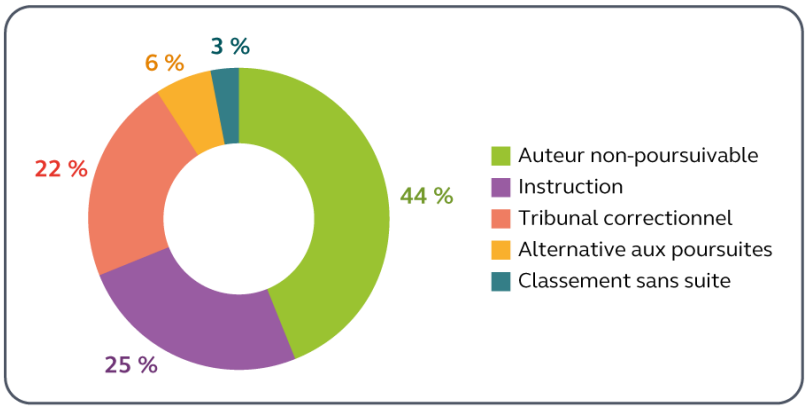
Les données relatives aux sanctions pénales (condamnations et délais) présentées ci-dessous sont issues du fichier du casier judiciaire national. À la date de publication du rapport, elles ne sont consolidées que jusqu'en 2022 inclus, les données postérieures n'étant pas disponibles en version définitive.

1 - Un traitement judiciaire long, des sanctions limitées

a) Un écart significatif entre affaires traitées et sanctions prononcées

Près de la moitié des affaires d'atteintes à la probité portées à la connaissance de la justice ne donnent lieu à aucune poursuite. En 2022, sur 2 173 auteurs mis en cause, 44 % ont été déclarés non poursuivables, 3 % ont fait l'objet d'un classement sans suite et 6 % d'une alternative aux poursuites. Seule une minorité a été orientée vers une instruction (25 %) ou renvoyée devant le tribunal correctionnel (22 %).

Graphique n° 21 : orientation des auteurs mis en cause pour atteintes à la probité, 2022

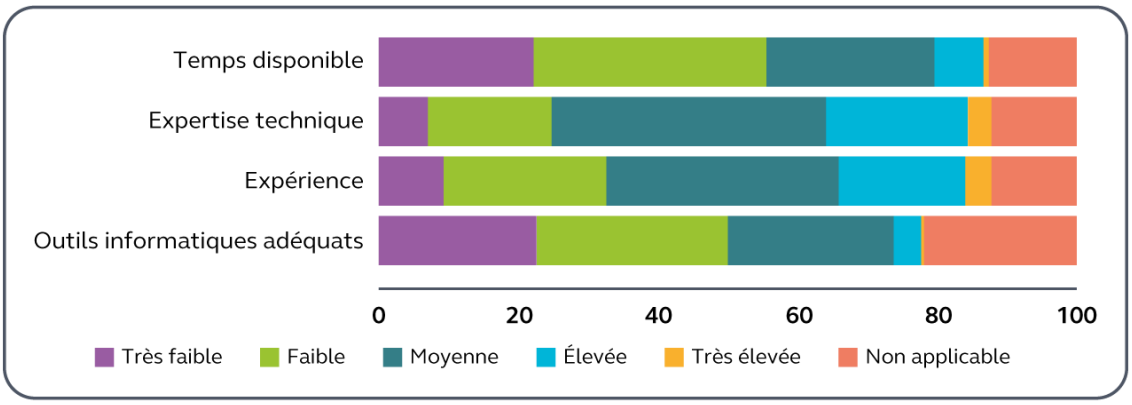


Source, Cour des comptes d'après données de la DACG

Le ministère de la justice explique ces chiffres par la logique du système répressif et le nécessaire respect de la présomption d'innocence. Les magistrats interrogés par la Cour relèvent effectivement que les infractions sont souvent « insuffisamment caractérisées » (75 %) ou que « les faits ne sont pas élucidés » (31 %), mais cette proportion reflète aussi, selon eux, la

difficulté d'enquêter sur ces dossiers et la qualité variable des signalements. Les contraintes de moyens pèsent fortement : 56 % des magistrats estiment que le temps dont ils disposent rend leur capacité de traitement « faible » ou « très faible », seuls 8 % la jugeant « élevée », tandis que 21 % mentionnent l'engorgement de l'instruction et 14 % celui de la formation de jugement. Seul un quart estiment que « les dossiers ne justifient pas une poursuite ».

Graphique n° 22 : évaluation par les magistrats de leur capacité personnelle à traiter les dossiers d'atteintes à la probité



Source : Cour des comptes, d'après le questionnaire diffusé aux magistrats

Lorsque des poursuites sont engagées, l'Afa relève que, sur 504 décisions de première instance rendues en 2021-2022, 26 % aboutissent à une relaxe totale (31 % pour les détournements de fonds, 44 % pour les trafics d'influence), soit près de quatre fois plus que la moyenne de l'ensemble des décisions des tribunaux correctionnels. Ce résultat s'explique par la technicité du contentieux, la difficulté probatoire et le déséquilibre de moyens entre magistrats et avocats de la défense. En outre, les décisions sont souvent contestées : 52 % des relaxes totales et 60 % des condamnations font l'objet d'un appel, soit deux fois plus qu'en cour d'assises. Ce taux confirme la nécessité de renforcer la formation des enquêteurs et des magistrats.

b) Des délais particulièrement longs

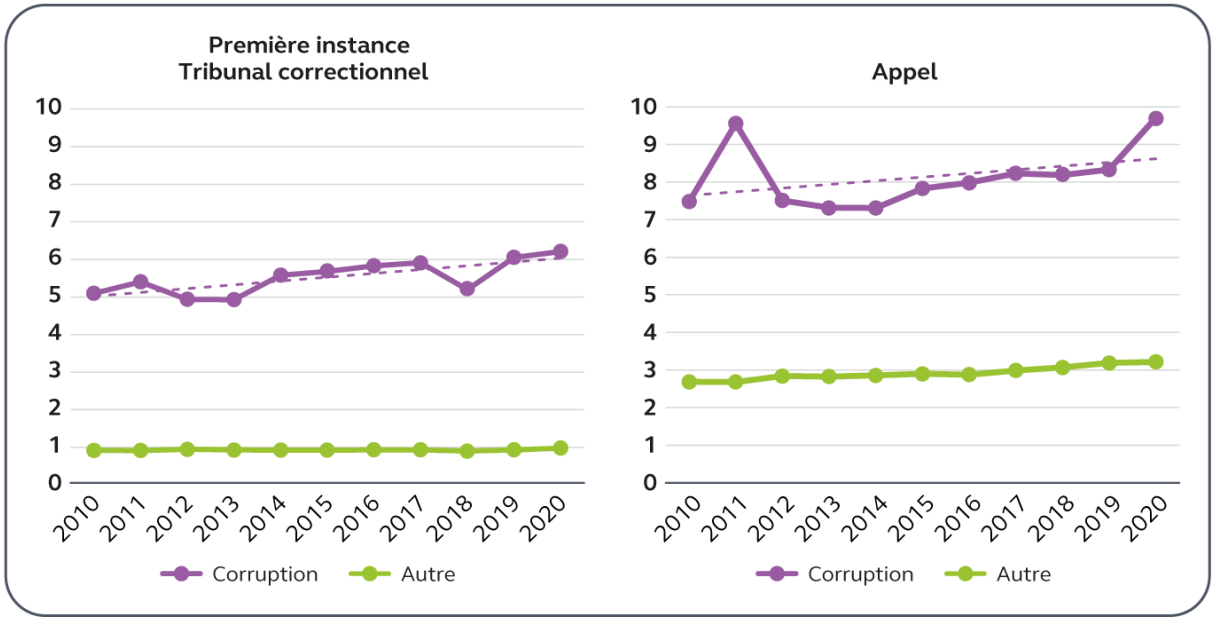
Les atteintes à la probité se caractérisent par des délais de jugement exceptionnellement élevés. En 2019, le délai moyen de condamnation était de 6,1 ans en première instance, contre environ un an pour l'ensemble des contentieux, et de 8,33 ans en appel, contre trois ans en moyenne. Ces délais se sont allongés d'environ un an en première instance entre 2010 et 2020, alors qu'ils restaient stables pour les autres contentieux.

Méthodologie d'évaluation des délais

Les délais de condamnation sont établis à partir du fichier du casier judiciaire national, qui recense l'ensemble des condamnations définitives des personnes physiques.

Ils correspondent à l'écart entre le début de commission de la première infraction et la condamnation définitive, intégrant la détection de l'infraction, sa révélation à la justice, l'enquête, puis l'audiencement de l'affaire jusqu'à la condamnation définitive. Leur évolution dépend aussi des choix procéduraux des magistrats du parquet (instruction, CRPC, convocation par officier de police judiciaire, comparution immédiate, *etc.*).

Graphique n° 23 : délais de condamnation en première instance et en appel (en années)



Source : Cour des comptes, d'après le casier judiciaire national (SSER)
Note : délais entre le début de la première infraction sanctionnée et la date de condamnation définitive.

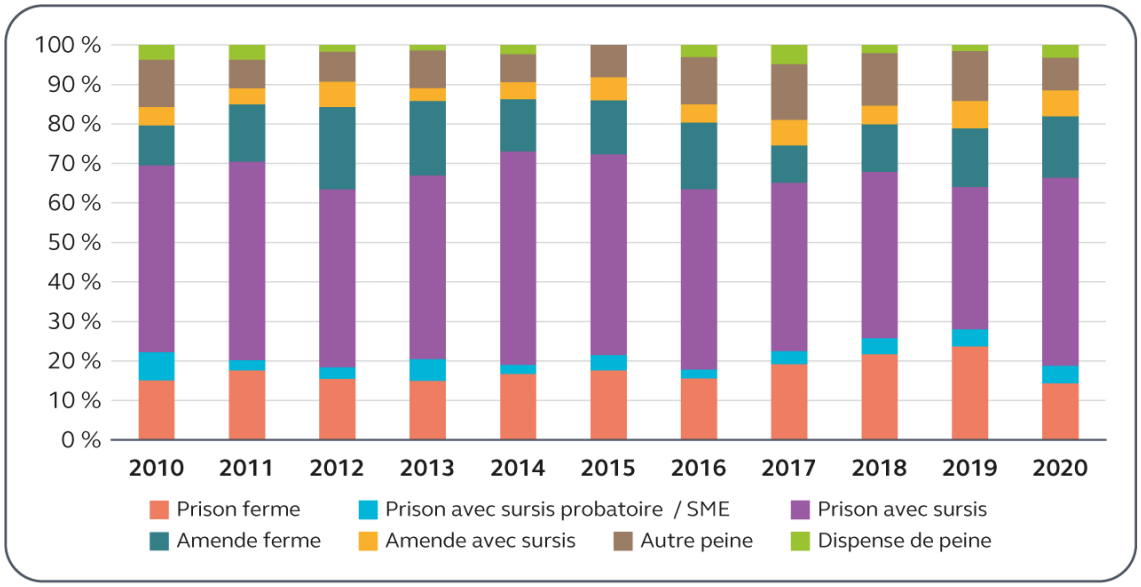
Une telle lenteur, y compris comparée à d'autres affaires délictuelles ou criminelles, réduit bien évidemment l'efficacité de la répression : elle complique la recherche de la preuve, fragilise les taux de condamnation et atténue l'effet dissuasif ou pédagogique des sanctions, prononcées trop tardivement.

c) Des peines souvent assorties de sursis et peu de sanctions privatives de liberté

Entre 2010 et 2020, près de la moitié des condamnations (peines principales) pour atteintes à la probité (46 %) étaient des peines d'emprisonnement intégralement assorties de sursis simple, soit trois fois plus que pour l'ensemble des délits (16 %[161]). Les peines d'emprisonnement ferme (17 %, contre 22 % en moyenne) et les sursis probatoires (4 %, contre 10 %) restent minoritaires, tandis que les amendes représentent environ 20 % des sanctions.

[161] Chiffres issus du rapport annuel sur les condamnations 2023 du SSER (ministère de la justice).

Graphique n° 24 : répartition des peines principales prononcées entre 2010 et 2020



Source : Cour des comptes, d'après le fichier du casier judiciaire national des personnes physiques (SSER)

Dans le même temps, le recours aux peines complémentaires s'est accru depuis les lois Sapin 2 (2016) et de moralisation de la vie politique (2017), qui ont rendu certaines sanctions obligatoires. Le nombre d'inéligibilités prononcées pour corruption, détournement de fonds publics ou prise illégale d'intérêts est ainsi passé d'une vingtaine par an avant 2017 à plus de 70 en 2021-2022[162]. Selon l'Afa, 54 % des personnes condamnées en 2021 et 2022 se sont vu infliger au moins une peine complémentaire : inéligibilité ou privation du droit de vote (30 %), interdiction d'exercer une fonction publique (15 %) ou d'administrer une entreprise[163]. Les confiscations demeurent plus rares (moins de 15 % des décisions).

Le taux de récidive est faible : parmi les condamnés de 2010 à 2015, seulement 12 % ont été de nouveau sanctionnés dans les cinq années suivantes – toutes infractions confondues – contre 40 % pour l'ensemble des délits. Ce résultat reflète à la fois le profil des personnes poursuivies (âge élevé, insertion sociale et professionnelle, absence d'antécédents) et la longueur des procédures, qui repousse mécaniquement la survenue d'une nouvelle condamnation.

2 - Vers une consolidation de la réponse pénale

a) Une priorité de politique pénale relative

Depuis 2016, les circulaires de politique pénale générale qualifient les atteintes à la probité de priorité de l'action publique, car touchant à « *la confiance dans les institutions* »[164]. Toutefois, aucune directive du ministère de l'intérieur ne les a érigées en priorité autonome depuis 2013. Les discours officiels mettent l'accent sur l'ordre public, la sécurité du quotidien

[162] Chiffres transmis par le SSER à Transparency International, à partir du casier judiciaire national (période 2010-2022).
[163] Afa, *Décisions de justice de première instance en matière d'atteintes à la probité 2021-2022*, note d'analyse n° 1.
[164] Garde des sceaux, Circulaire de politique pénale générale, septembre 2022 et Circulaire de politique pénale générale, octobre 2020.

(violences intrafamiliales, stupéfiants, rodéos urbains) et la lutte contre le terrorisme. Or, une présence policière accrue sur la voie publique entraîne mécaniquement une hausse des interpellations et des flux de procédures que les services d'investigation doivent traiter en priorité. Cette orientation, conjuguée à la hausse générale de la délinquance, tend à reléguer au second plan les contentieux moins visibles et urgents, comme les atteintes à la probité.

Depuis la crise sanitaire et l'affaire « Sky ECC » (cf. chapitre II), la corruption est de plus en plus associée au narcotrafic. Le livre blanc de 2020 la qualifie de « *délinquance connexe* »[165], et l'Office antistupéfiants en 2021 y voit un instrument des organisations criminelles[166]. En 2024, dans son état des lieux de la corruption en France (cité *supra*), la police nationale alerte[167] sur le « *développement de la corruption utilisée par le crime organisé* »[168], relayé par la commission d'enquête sénatoriale sur le narcotrafic[169], tandis que le ministre de l'intérieur soulignait le lien entre narcotrafic, souveraineté et corruption[170]. Cette approche a trouvé une traduction dans la circulaire de politique pénale générale de janvier 2025[171], qui ne mentionne plus la probité qu'à travers le prisme du crime organisé, au risque de négliger la corruption publique ou économique. Plusieurs praticiens appellent à ne pas réduire la lutte contre les atteintes à la probité à la confiscation des avoirs criminels.

Sur le terrain, si certaines circulaires locales rappellent la priorité donnée à la probité (Polynésie, Bouches-du-Rhône, La Réunion et Mayotte, Guyane, Corse), la hausse de la délinquance et la pression médiatique conduisent à privilégier les infractions visibles et violentes. À Marseille, la criminalité organisée absorbe la majorité des moyens spécialisés[172] ; à La Réunion, l'explosion des violences intrafamiliales mobilise forces de l'ordre et magistrats. Tous reconnaissent l'importance des atteintes à la probité, notamment concernant les élus locaux, mais peu disposent de l'expertise nécessaire.

Dans l'ensemble, les arbitrages privilégient les infractions présentant un risque humain immédiat. Les atteintes à la probité, dissimulées et complexes, tendant à être traitées tardivement. Les procureurs peuvent par ailleurs se trouver en difficulté lorsque des affaires de probité concernent des élus avec lesquels ils collaborent dans la mise en œuvre des politiques locales.

[165] Ministère de l'intérieur, *Livre blanc de la sécurité intérieure*, novembre 2020.
[166] Office antistupéfiants, *État de la menace liée aux trafics de stupéfiants*, mai 2021, non public.
[167] En 2022, le Sirasco financier avait déjà réalisé une « étude sur l'état de la menace des atteintes à la probité » portant sur la période 2017-2020. Relativement peu détaillé sur le volet analyse des risques, ce document consistait principalement en une analyse statistique du traitement répressif des atteintes à la probité.
[168] Ministère de l'intérieur, *État des lieux de la corruption en France*, décembre 2024, non public.
[169] Jérôme Durain, Étienne Blanc, *Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic*, Sénat, mai 2024.
[170] Déclaration du ministre de l'intérieur sur la politique du gouvernement en matière de sécurité intérieure à l'Assemblée nationale, octobre 2024.
[171] Garde des sceaux, Circulaire de politique pénale générale, janvier 2025.
[172] Cour des comptes, Les forces de police à Marseille, observations définitives, octobre 2024.

L'exemple de La Réunion

À La Réunion, les atteintes à la probité enregistrées atteignent 2,8 pour 100 000 habitants (contre 1,1 dans l'Hexagone), un chiffre jugé inférieur à la réalité par les enquêteurs et les magistrats. Mais d'autres contentieux accaparent leurs moyens : les violences sexuelles ont ainsi augmenté de 77 % entre 2019 et 2023, faisant du département le deuxième pour les violences intrafamiliales[173], tandis que 12 femmes en moyenne déclarent chaque jour des violences conjugales[174] en 2023 (contre 4,7 en 2015). Plus de 130 policiers et gendarmes y sont affectés, ce contentieux étant désormais jugé prioritaire et à haut risque. La lutte contre les stupéfiants mobilise aussi fortement les forces de l'ordre, avec une hausse des saisies douanières de 45 à 88 % entre 2022 et 2023 selon les produits.

Dans ce contexte, les procureurs de la République privilégient ces urgences, les atteintes à la probité étant rarement prioritaires. Leur traitement, qui dépend de l'expertise et du temps disponible des procureurs, est en outre compliqué par la nécessité de dépayser certaines affaires impliquant des élus locaux.

b) Une cohérence de la politique pénale à renforcer

Le ministère de la justice n'a pas publié de circulaire d'orientation générale sur les atteintes à la probité depuis plus de 10 ans. Seule la corruption internationale a donné lieu à une circulaire spécifique, en juin 2020, fixant des lignes directrices en matière de poursuites[175]. Deux circulaires annoncées (2014 et 2022[176]) n'ont jamais été diffusées et les autres textes, tel celui de janvier 2018 sur la loi Sapin 2, se limitent à présenter les dispositifs législatifs sans définir de stratégie.

Ce déficit d'orientation affaiblit la cohérence de la réponse pénale. Un rapport inter-inspections de 2020 soulignait déjà que le ministère avait impulsé une dynamique essentiellement à un niveau technique, sans établir une véritable politique pénale. Cette situation demeure alors que les formes de corruption se diversifient et entretiennent des liens croissants avec la criminalité organisée. Les pratiques apparaissent hétérogènes : la HATVP relève ainsi de fortes disparités entre les parquets, révélant la difficulté d'inscrire ces affaires dans une politique pénale d'ensemble.

Des orientations nationales pourraient venir éclairer les choix procéduraux et garantir la cohérence de la réponse répressive. La stratégie de poursuite se traduit d'abord dans la caractérisation de l'infraction. La corruption reste la plus difficile à caractériser, du fait d'une charge probatoire élevée. À l'inverse, des infractions connexes aux atteintes à la probité comme le blanchiment ou le trafic de stupéfiants offrent des cadres procéduraux plus favorables[177]. Faute de stratégie claire, les magistrats et les enquêteurs privilégient souvent ces qualifications. Plusieurs magistrats insistent toutefois sur la nécessité de qualifier la corruption dès l'ouverture de l'enquête, même si elle est ensuite abandonnée, car elle protège des intérêts distincts.

[173] Ministère de l'intérieur, *Info rapide n° 44* - Les violences conjugales enregistrées par les services de sécurité en 2023, novembre 2024.
[174] Préfecture de La Réunion, Le Bilan de la sécurité à La Réunion – année 2023, février 2024.
[175] Garde des sceaux, Circulaire de politique pénale en matière de lutte contre la corruption internationale, juin 2020.
[176] Voir la circulaire du 30 septembre 2014 et la circulaire de politique pénale générale de septembre 2022.
[177] Pour les infractions à la législation sur les stupéfiants et l'association de malfaiteurs, la garde à vue peut durer jusqu'à 96 heures (contre 48 heures pour la corruption privée) ; les perquisitions peuvent avoir lieu de nuit et sans le suspect et les écoutes téléphoniques sont autorisées, ce qui n'est pas le cas pour la corruption.

Le choix du régime d'enquête constitue un autre enjeu. L'information judiciaire reste fréquente (41,4 % des condamnations relevées par l'Afa), mais le PNF privilégie l'enquête préliminaire (86 % des dossiers entre 2014 et 2023), jugée plus souple pour traiter des affaires complexes. Encadrée depuis 2021 par des délais stricts et des droits renforcés de la défense[178], elle vise à concilier efficacité et garanties procédurales. Ces choix procéduraux conditionnant la validité des poursuites, il apparaît nécessaire que la DACG, en s'appuyant sur l'expertise du PNF, renforce la production de notes et d'analyses destinées à orienter les magistrats, en particulier non spécialisés.

Les sanctions à mobiliser constituent un autre point d'attention. Plusieurs professionnels interrogés regrettent une mobilisation encore limitée des sanctions les plus fortes, notamment les confiscations, rarement prononcées (11 % pour les biens meubles, 2 % pour les immeubles[179]) faute d'enquêtes suffisamment solides ou d'un chiffrage fiable du produit de l'infraction. Elles ont pourtant, selon l'Afa, « *souvent plus d'effet que l'emprisonnement, puisqu'elle[s] prive[nt] les auteurs des profits issus de leur activité délinquante* ».

La clarification de la place des mécanismes de justice négociée dans la réponse pénale apparaît également souhaitable. Alternative aux poursuites, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) permet de sanctionner les entreprises de façon rapide et efficace, tout en réduisant les risques extraterritoriaux (cf. chapitre I). Elle prévoit une amende dite « d'intérêt public » (cf. encadré *infra*), la réparation des victimes et, le cas échéant, un programme de mise en conformité sous le contrôle de l'Afa. Si la CJIP éteint l'action publique à l'égard de la personne morale, elle ne protège pas ses représentants, qui restent pénalement responsables.

Modalités de mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)

La CJIP, proposée par le procureur au stade de l'enquête préliminaire ou de l'instruction, doit être acceptée par l'entreprise et validée par le président du tribunal judiciaire. La décision est susceptible de recours et l'entreprise peut se rétracter dans un délai de 10 jours. L'ordonnance est publiée et assortie d'un communiqué du procureur.

L'amende d'intérêt public, pouvant atteindre 30 % du chiffre d'affaires annuel moyen de l'entreprise sur trois ans, se distingue par son niveau élevé. Elle combine une part « restitutive » (le profit tiré de l'infraction) et une part « afflictive » modulée selon la gravité des manquements ; cette dernière représente en moyenne près de la moitié du montant total. Certaines CJIP incluent aussi un programme de conformité. Si la majorité a été conclue par le PNF, quelques-unes l'ont été par des parquets locaux (Nanterre, Nice). Les nouvelles lignes directrices du PNF et le guide commun publié avec l'Afa en 2023 visent à réduire les écarts de pratiques entre parquets.

[178] La loi du 22 du décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a encadré la durée des enquêtes préliminaires (deux ans, avec une prolongation possible jusqu'à cinq ans pour certaines infractions à titre exceptionnel, dont celle de probité depuis loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027), et renforcé les droits de la défense (accès au dossier après un an). L'information judiciaire offre néanmoins un cadre procédural plus protecteur pour les parties (accès au dossier, voies de recours) car elle permet des mesures plus contraignantes.

[179] Afa, Décisions de justice de première instance en matière d'atteinte à la probité 2021-2022, note d'analyse, Observatoire des atteintes à la probité, décembre 2024.

L'articulation entre CJIP et poursuites individuelles demeure incertaine : tous les dossiers n'aboutissent pas à des poursuites contre les dirigeants, ce qui peut freiner l'autodénonciation. Le législateur n'a pas étendu la CJIP aux personnes physiques, à la différence des États-Unis ou du Royaume-Uni, en raison du risque de créer une justice « à deux vitesses ». Le lien avec la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) mériterait également d'être précisé. Plus contraignante que la CJIP, la CRPC se solde par une condamnation inscrite au casier judiciaire, mais son usage en matière de probité s'est fortement accru depuis la crise sanitaire (78 procédures annuelles en moyenne en 2021-2023). Au PNF, la CRPC représentait 62 % des condamnations en 2023 et 49 % en 2024 (contre 37 % entre 2014 et 2024). Le défaut d'articulation entre CJIP et CRPC peut fragiliser l'ensemble du dispositif quand la CRPC est rejetée, comme l'a montré l'affaire dite Bolloré[180]. Dans le cadre de l'évaluation de la loi Sapin 2, les parlementaires ont proposé de créer une CRPC spécifique aux atteintes à la probité, applicable en cas de révélation spontanée des faits et de coopération complète.

Une clarification stratégique permettrait de mieux encadrer ces instruments de justice négociée, d'harmoniser les pratiques entre juridictions et d'accroître la lisibilité de la réponse pénale pour les justiciables comme pour les acteurs économiques.

[180] Dans cette affaire, le juge a validé la CJIP signée avec l'entreprise mais a refusé d'homologuer les CRPC sollicitées par trois de ses dirigeants (ordonnance de validation n° 28/2021 du 26 février 2021, Tribunal judiciaire de Paris, n° 12111072209).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les procédures d'enquête et les réponses administratives et pénales présentent une efficacité limitée pour sanctionner la corruption et les autres atteintes à la probité. Elles reposent sur des leviers fragmentés, inégalement mobilisés et peu dissuasifs. À l'échelon répressif non pénal, la réponse demeure parcellaire : les sanctions disciplinaires et administratives sont peu exercées et la jurisprudence financière est en cours de consolidation. L'action pénale, de son côté, peine à produire des sanctions dissuasives dans des délais raisonnables. La difficulté de détection, la technicité des dossiers et la charge probatoire élevée exigent une chaîne pénale réactive, structurée et dotée de compétences renforcées. Or la spécialisation est concentrée dans un nombre limité de juridictions et de services d'enquête, ce qui accroît les disparités territoriales. Les moyens humains sont contraints et la professionnalisation des magistrats comme des enquêteurs généralistes reste insuffisante face à des formes de corruption plus diffuses.

Face à l'ampleur des atteintes à la probité et à leurs effets délétères sur la confiance publique, l'enjeu est désormais de passer d'un traitement limité à une politique de sanctions structurée et cohérente, mobilisant l'ensemble des outils disponibles, y compris administratifs, dans une stratégie réactive, territorialisée et articulée avec les autres priorités de politique pénale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

5. *diffuser une doctrine interministérielle sur l'application des sanctions disciplinaires en matière d'atteintes à la probité et leur articulation avec les procédures judiciaires, en s'appuyant sur des données consolidées (ministère de l'économie et des finances, 2026) ;*
6. *élaborer des orientations de politique pénale en matière d'atteintes à la probité, précisant les choix des procédures, des qualifications et des peines à privilégier ainsi que la place des mécanismes de justice négociée (ministère de la justice, 2026).*
7. *renforcer la professionnalisation du traitement pénal des atteintes à la probité, en s'appuyant sur une formation renforcée, des renforts d'expertise dans les territoires et un pilotage adapté des moyens (ministère de l'intérieur, ministère de la justice, 2028).*

Conclusion générale

L'évaluation menée par la Cour des comptes montre que la politique de lutte contre la corruption, renforcée depuis 2013, repose sur un cadre juridique solide et reconnu à l'échelle internationale, qui produit cependant des résultats contrastés.

Depuis 10 ans, une architecture juridique et administrative étoffée a été bâtie pour répondre aux critiques des évaluations internationales et améliorer l'image de la situation française, notamment grâce à la loi Sapin 2. Cette dernière a permis de traiter au niveau national les affaires de corruption visant des entreprises françaises et d'éviter ainsi les sanctions extraterritoriales. La succession des réformes a cependant créé une superposition de structures et d'acteurs, rendant l'ensemble complexe et peu lisible.

En matière de prévention et de détection, des progrès notables ont été réalisés en particulier dans les grandes entreprises, mais ces obligations ne concernent qu'une faible part du tissu économique (2 % des entreprises). Dans le secteur public, faute de contraintes, la diffusion des mesures reste inégale et souvent modeste, surtout au niveau local. Le rôle des associations, professions réglementées et lanceurs d'alerte demeure limité, et les initiatives récentes liées à la criminalité organisée, prometteuses, nécessitent cependant d'être intégrées dans une stratégie globale et pérenne.

La répression reste insuffisamment dissuasive. Les sanctions administratives sont peu mobilisées et l'action pénale entraîne peu de condamnations, rendues dans des délais excessifs. En dehors des entités spécialisées dans la délinquance économique et financière, les enquêteurs et magistrats exerçant dans des entités de droit commun, confrontés à de multiples priorités urgentes, peinent à traiter localement ces dossiers techniques. Une politique de sanctions mieux structurée, associant leviers administratifs et judiciaires et appuyée sur une professionnalisation accrue des acteurs, est nécessaire pour accroître l'efficacité de la lutte contre la corruption.

Mieux structurer le pilotage de la politique anticorruption

La politique de lutte contre la corruption répond à des enjeux démocratiques et financiers mais aussi de manière croissante, d'ordre public et de sécurité de l'État et de ses agents. Dans ce contexte, en s'appuyant sur le cadre institutionnel existant, la priorité est de rendre les dispositifs existants plus lisibles, mieux articulés et pleinement opérationnels.

Le rôle limité de l'Afa

En moins de 10 ans, l'Afa s'est affirmée comme un acteur central de prévention et de détection, disposant d'une vision transversale rare dans un paysage institutionnel fragmenté. Son expertise est reconnue, qu'il s'agisse de la structuration de groupes de travail interministériels, de la conduite d'audits stratégiques, ou de la préparation du plan national anticorruption. Son double ancrage (justice et comptes publics) lui permet d'intervenir auprès

d'acteurs publics et privés. Ses missions de conseil et de contrôle, fondées sur une approche par les risques, ont contribué à diffuser une culture de la probité. L'agence bénéficie également de garanties d'indépendance spécifiques, liées au statut de son directeur[181], qui assurent la crédibilité de son action.

Pour autant, son rôle interministériel est structurellement limité[182]. Sans compétences normatives, elle se heurte à une coordination interministérielle faible au sein de son conseil stratégique et est parfois éclipsée par la HATVP, dotée d'une autonomie supérieure. Le retard de publication du second plan pluriannuel de lutte contre la corruption illustre sa dépendance vis-à-vis des priorités ministérielles. Ses moyens humains – une soixantaine d'agents – ne lui permettent pas de déployer une politique face à des administrations de plusieurs dizaines de milliers d'agents. Consciente de ces limites, l'Afa a privilégié une logique d'accompagnement et s'appuie sur des administrations volontaires. Mais son action demeure contrainte en l'absence d'un statut renforcé et d'un mandat clair de coordination. Sa montée en puissance suppose un appui politique plus fort et une reconnaissance explicite de son rôle stratégique.

Plusieurs scénarios pour renforcer le rôle de l'Afa

La politique anticorruption exige un portage institutionnel clair, capable de mobiliser l'ensemble des administrations.

Un premier scénario, de nature structurelle, consisterait à fusionner l'Afa et la HATVP dans une autorité unique compétente en matière d'intégrité publique et privée. Ce regroupement offrirait un cadre plus lisible, notamment au niveau international, mais pourrait réduire la visibilité de l'action anticorruption et recentrer les missions sur les seuls responsables publics si le nom « agence française anticorruption » disparaissait. Une variante consisterait à intégrer la HATVP au sein d'une Afa devenue autorité administrative indépendante (AAI). Elle renforcerait la cohérence d'ensemble, faciliterait un rapprochement des cadres juridiques applicables au public et au privé et réduirait les coûts de structure, mais pourrait affaiblir les liens de confiance entre l'Afa et les administrations.

Un deuxième scénario maintiendrait les deux structures distinctes tout en transformant l'Afa en autorité administrative indépendante. Cette évolution renforcerait son autonomie budgétaire et fonctionnelle et clarifierait son rôle vis-à-vis des entités contrôlées. Elle risquerait cependant de distendre ses liens opérationnels avec elles et d'accroître la fragmentation de l'action publique.

Un troisième scénario consisterait à stabiliser et consolider le cadre actuel. L'Afa serait confortée dans son rôle de chef de file interministériel[183], appuyée par un comité présidé par le Premier ministre, chargé d'adopter et de suivre le plan national anticorruption. Son directeur en assurerait le secrétariat. Ce modèle, proposé par plusieurs rapports[184], renforcerait la coordination

[181] Le directeur de l'Afa est un magistrat judiciaire nommé pour six ans non renouvelables, inamovible et sans lien hiérarchique avec le Gouvernement dans ses missions de contrôle.
[182] Elle est chargée « *d'aider* » et de « *participer à la coordination administrative* » (art. 1 et 3 de la loi Sapin 2).
[183] Le projet de loi « Sapin 3 » proposé par l'Observatoire de l'éthique publique suggère ainsi de compléter ses missions afin qu'elle « *assiste le Gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de la politique de lutte contre la corruption et les autres atteintes à la probité*. Voir le Livre blanc de l'Observatoire de l'éthique publique et de la Chaire de droit des contrats publics, Pour une « Loi Sapin 3 » visant à renforcer la lutte contre la corruption et les autres atteintes à la probité, septembre 2023.
[184] Voir notamment le rapport d'information de l'Assemblée nationale relatif à l'évaluation de la loi « Sapin 2 », juillet 2021.

sans modifier l'architecture institutionnelle. L'installation d'un comité interministériel de lutte contre la corruption constitue la première mesure du plan national de lutte contre la corruption 2025-2029, adopté le 14 novembre 2025. L'efficacité de ce modèle dépendra toutefois directement de l'engagement gouvernemental dans la politique de lutte contre la corruption.

Si le choix d'une réforme institutionnelle reste ouvert à moyen terme, la priorité immédiate est de renforcer la capacité à structurer et animer la politique anticorruption, en confortant les acteurs existants et en leur donnant la visibilité et le soutien nécessaires.

Assumer une stratégie ambitieuse de lutte contre les atteintes à la probité

Un premier plan pluriannuel en demi-teinte

La coordination de la politique de lutte contre la corruption repose notamment sur le plan national pluriannuel, dont la préparation est confiée à l'Afa par le décret n° 2017-329 du 14 mars 2017. Le premier plan, préparé en août 2018 mais publié seulement en janvier 2020, visait à doter chaque ministère d'un programme anticorruption, d'un code de conduite et d'une carte des risques. Ce cadre n'excluait pas l'action propre d'autres administrations : ainsi le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a adopté en juin 2021 sa propre stratégie sans référence au plan national[185]. Cette publication a néanmoins été saluée par les instances internationales, le Gréco y voyant « *une évolution très positive* » pour la prévention des risques liés aux plus hauts responsables publics[186].

Cependant, ce plan s'est révélé peu opérationnel. Un rapport inter-inspections l'a qualifié « d'occasion manquée », soulignant l'absence de vision stratégique claire, de gouvernance structurée, de calendrier, d'indicateurs et d'autorité pilote capable d'animer et de coordonner les actions. Sa diffusion limitée a encore réduit son impact, nuisant à la crédibilité de la France en la matière. Son bilan, intégré au projet de plan 2024-2027, ne compte que cinq pages, sans éléments précis sur la mise en œuvre ni sur l'effet des mesures, en particulier celles relatives aux sanctions.

Une politique restée sans stratégie entre 2022 et 2025

Depuis la fin de l'année 2022, la France ne disposait plus de stratégie anticorruption officielle. Chargée par la Première ministre d'élaborer un nouveau plan, l'Afa a pourtant conduit en 2023 un large travail de concertation interministérielle et publique, qui a abouti à une centaine de mesures articulées autour de cinq axes. Elles ciblaient notamment la corruption liée à la criminalité organisée et certains secteurs sensibles (santé, commande publique, sport). Malgré cet effort, le plan, remanié à plusieurs reprises, n'avait pas été validé par les Gouvernements successifs. Examinée à deux reprises en 2024, sa version révisée début 2025 a finalement été adoptée le 14 novembre 2025. Cette validation tardive a privé pendant près de trois ans la politique publique d'une feuille de route claire et partagée, accentuant sa fragmentation et réduisant sa lisibilité.

Cette situation contraste avec les exigences imposées au secteur privé, où l'implication des dirigeants constitue un levier central de prévention. Il serait souhaitable qu'à la faveur de

[185] France Diplomatie, *Stratégie anticorruption de la France dans son action de coopération 2021-2030*, juin 2021.
[186] Gréco, *Cinquième cycle d'évaluation, Prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs*, Rapport d'évaluation, France, janvier 2020.

la publication du nouveau plan national de lutte contre la corruption, la même implication des dirigeants se développe s'agissant des administrations de l'État et des collectivités. On ne peut cependant que constater que la lutte contre la corruption n'est que peu valorisée dans les priorités ministérielles (cf. chapitre III), tandis que le ministère de l'économie et des finances concentre son action sur la fraude fiscale. L'intégration de la problématique anticorruption dans d'autres stratégies, comme le plan antistupéfiants dans les aéroports parisiens, reste aujourd'hui exceptionnelle. Les juridictions financières pourraient y contribuer en analysant systématiquement les dispositifs anticorruption dans leurs contrôles.

L'adoption du nouveau plan de lutte contre la corruption (2025-2029)

Après trois années d'absence de stratégie nationale anticorruption, le Gouvernement a adopté et mis en ligne le 14 novembre 2025 le plan pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029, accompagné d'un bref communiqué de presse.

Préfacé conjointement par les ministres de la justice et de l'action et des comptes publics, auxquels l'Afa est rattachée, le plan comporte 36 mesures organisées autour de quatre axes : *« Renforcer la lutte contre la corruption et les atteintes à la probité au sein de l'administration de l'État », « Aider les collectivités territoriales à lutter contre les atteintes à la probité », « Protéger les acteurs économiques contre les atteintes à la probité », « Lutter contre la corruption au niveau international »*.

Les deux premiers axes, qui concernent le secteur public, rassemblent à eux seuls 26 mesures. La première d'entre elles consiste en l'installation d'un comité interministériel pour prévenir et lutter contre la corruption. D'autres mesures visent à renforcer les synergies entre les différents acteurs de la lutte contre la corruption et à articuler l'action préventive avec les orientations de politique pénale définies par la Chancellerie.

Sans engagement visible, cohérent et durable, la politique de lutte contre la corruption peinerait à produire des effets concrets et à susciter l'adhésion des citoyens, pourtant indispensable au rétablissement de la confiance dans les institutions.

Liste des abréviations

ADP	Aéroports de Paris
AFA	Agence française anticorruption
AMF	Association des maires de France
BNLCCF	Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière
CNCCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CDBF	Cour de discipline budgétaire et financière
CJIP	Convention judiciaire d'intérêt public
CPI	*Corruption Perception Index* (indice de perception de la corruption, publié annuellement par Transparency international)
CRPC	Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DACS	Direction des affaires civiles et du sceau
DAP	Direction de l'administration pénitentiaire
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DISP	Direction interrégionale des services pénitentiaires
DNPJ	Direction nationale de la police judiciaire
DSJ	Direction des services judiciaires
DSPAP	Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne
DRPJ	Direction régionale de la police judiciaire (préfecture de police de Paris)
ENAP	École nationale de l'administration pénitentiaire
ENG	École nationale des greffes
FOVeS	Fichier des objets et véhicules signalés
FPR	Fichier des personnes recherchées
Gafi	Groupe d'action financière
GIR	Groupes interministériels de recherche
Gréco	Groupe d'États contre la corruption
HATVP	Haute Autorité pour la transparence de la vie publique
ICF	Investigateur en criminalité financière
IGGN / IGPN	Inspection générale de la gendarmerie nationale / de la police nationale
IMEF	Investigateur en matière financière
JIRS	Juridictions interrégionales spécialisées
JUNALCO	Juridiction nationale de lutte contre la criminalité organisée
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
OCLCIFF	Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales
OLTIM	Office de lutte contre le trafic illicite de migrants

PAF ..... Police aux frontières
PNACO ..... Parquet national anticriminalité organisée
PNF ..... Parquet national financier
SIV ..... Système d'immatriculation des véhicules
SNEAS ..... Service national des enquêtes administratives de sécurité
TAJ ..... Traitement des antécédents judiciaires

Annexes

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement 98
Annexe n° 2 : liste des travaux publics de la Cour en lien avec l'évaluation 99
Annexe n° 3 : définition des atteintes à la probité 100
Annexe n° 4 : cadre juridique anticorruption avant 2013 102
Annexe n° 5 : principaux dispositifs introduits depuis 2013 dans la sphère publique 104
Annexe n° 6 : une législation spécifique dans le domaine de la santé 106
Annexe n° 7 : coût de la politique publique de lutte contre la corruption 107
Annexe n° 8 : corruption liée à la criminalité organisée : les consultations de fichiers 110
Annexe n° 9 : corruption liée à la criminalité organisée : les plateformes portuaires 113
Annexe n° 10 : corruption liée à la criminalité organisée : facteurs de risques 115
Annexe n° 11 : une grande diversité de modèles étrangers de justice répressive 116
Annexe n° 12 : activité et effectifs des entités répressives 117

Annexe n° 1 : liste des membres du comité d'accompagnement

- Monsieur Michel SAPIN, ancien ministre
- Monsieur François MOLINS, ancien procureur général de la Cour de cassation
- Monsieur Jérôme BONET, préfet du Gard, ancien directeur central de la police judiciaire
- Madame Pâquita MORELLET-STEINER, présidente de la commission des sanctions de l'Afa
- Madame Mylène JACQUOT, secrétaire générale de CFDT Finances publiques
- Madame Sofia WICKBERG, *assistant professor* à l'Université d'Amsterdam
- Monsieur Jean-François KERLÉO, professeur de droit public, membre de l'Observatoire de l'éthique publique
- Monsieur Patrick LEFAS, président de Transparency International France, conseiller maître et président du conseil de déontologie de la Cour des comptes
- Madame Farah ZAOUI, juriste, ancienne directrice juridique d'Anticor (2022), référente déontologue d'élus locaux, fondatrice du cabinet de conseil PROBITAS
- Madame Christine LEPAGE, directrice générale adjointe du MEDEF, responsable du pôle Économie
- Monsieur Eric RUSSO, avocat, ancien vice-procureur du PNF
- Monsieur Jean-François DEBAT, maire de Bourg-en-Bresse

Annexe n° 2 : liste des travaux publics de la Cour en lien avec l'évaluation

- *Les moyens consacrés à la lutte contre la délinquance économique et financière* (référé, décembre 2018)
- *L'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment* (observations définitives, février 2023)
- *Les moyens affectés aux missions de police judiciaire* (observations définitives, mai 2023)
- *Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer* (note thématique, juillet 2023)
- *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale* (note structurelle, novembre 2021)
- *Les forces de police à Marseille* (observations définitives, octobre 2024)
- *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture* (observations définitives, novembre 2022)
- *Mieux mesurer l'activité des forces de sécurité intérieure* (référé, juillet 2022)
- *Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients* (rapport public annuel 2021, mars 2021)
- *La prévention des conflits d'intérêts en matière sanitaire* (communication à la commission des affaires sociales du Sénat, mars 2016)
- *L'agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM)* (observations définitives, décembre 2019)
- *Les mobilités entre les secteurs public et privé* (rapport public thématique, mai 2025)

Annexe n° 3 : définition des atteintes à la probité

1. La concussion (article 432-10 du Code pénal)

La concussion est une infraction qui sanctionne l'exigence ou la perception indue de sommes d'argent par un agent public. Le texte dispose : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû.

Le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires. »

2. La corruption et le trafic d'influence (article 432-11)

La corruption et le trafic d'influence sanctionnent la sollicitation ou l'acceptation d'avantages en échange d'actes liés aux fonctions d'un agent public. L'article 432-11 du Code pénal énonce : « Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ; 2° Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. »

3. La prise illégale d'intérêt (article 432-12)

La prise illégale d'intérêt vise à sanctionner les situations où un agent public se place en conflit d'intérêts en tirant un avantage personnel d'une opération qu'il surveille ou contrôle. Le texte prévoit : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. »

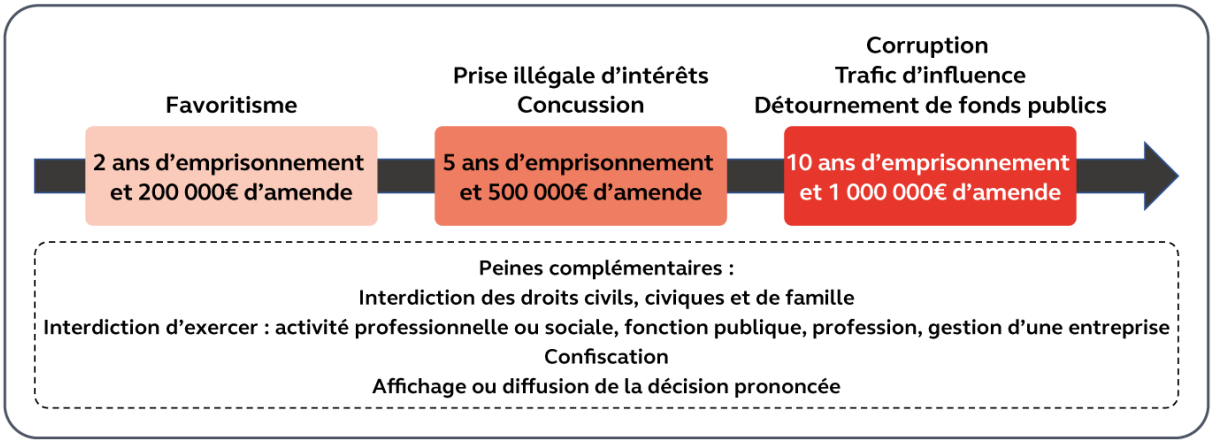
4. Le favoritisme (article 432-14 du Code pénal)

Le favoritisme correspond à la violation des règles relatives à la commande publique dans le but d'avantager un tiers. Le Code pénal précise : « Le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession. »

5. Le détournement de fonds publics (article 432-15 du Code pénal)

Le détournement de fonds publics vise les agents publics qui utilisent à des fins personnelles les biens ou sommes qui leur sont confiés en raison de leurs fonctions. L'article 432-15 dispose : « Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission. »

Schéma n° 3 : échelle des peines



Source : Cour des comptes

Annexe n° 4 : cadre juridique anticorruption avant 2013

Une structuration ancienne dans le secteur public

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dispose que tout fonctionnaire « *exerce ses fonctions avec dignité, impartialité, intégrité et probité* ». Il doit aussi, selon l'article 40 du code de procédure pénale, signaler au procureur de la République tout crime ou délit dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. Des dispositifs spécifiques de contrôle interne et externe[187] s'appliquent aux administrations publiques, concourant à la prévention de la corruption.

Certains agents ou fonctions sont soumis à des obligations particulières. Les règles de la comptabilité publique encadrent l'activité des agents qui manipulent les deniers publics (principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable). Les marchés publics, porteurs d'enjeux financiers importants[188], sont encadrés par les règles de la commande publique pour prévenir les risques de favoritisme et de corruption (liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures d'attribution des contrats). La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique consacre l'obligation de publication des données essentielles des marchés[189] passés par les acheteurs publics sur le portail national de données ouvertes (*data.gouv.fr*).

Certains acteurs publics spécialisés créés avant 2013 contribuent également à lutte contre la corruption. Le service de renseignement Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), créé en 1990, reçoit par exemple les déclarations de soupçon des professions assujetties au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme[190].

Un encadrement spécifique du financement de la vie politique

Le financement des campagnes électorales et des partis politiques a donné lieu, de longue date, à des mesures visant à prévenir la corruption et le détournement de fonds publics. Depuis 1990, ces règles[191] sont mises en œuvre sous le contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), autorité administrative indépendante chargée de contrôler les dépenses électorales et de veiller au respect des obligations comptables des partis politiques.

Le contenu des comptes de campagne ainsi que les décisions de la Commission sont rendus publics. Le principe du remboursement forfaitaire par l'État constitue un mécanisme de prévention de la corruption pour le financement des campagnes électorales[192]. Il est assorti

[187] Contrôle interne (contrôle budgétaire et comptable ministériel, inspections) et externe (contrôle de légalité du préfet, contrôle des juridictions financières).
[188] 160,3 Md€ en 2022 d'après l'Observatoire économique de la commande publique.
[189] De cinq à 16 informations, selon le montant du marché (objet du marché, montant, date de conclusion, nom et code postal de l'attributaire, etc.).
[190] Banques, compagnies d'assurance, notaires, casinos, greffiers des tribunaux de commerce, etc.).
[191] Précisées par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite loi Sapin 1.
[192] Dans la limite de 47,5% du montant plafond des dépenses électorales, applicable aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

d'obligations comme le dépôt d'un compte de campagne exhaustif, le plafonnement des dépenses, la limitation des dons et l'encadrement des prêts.

Par ailleurs, les membres de l'organe dirigeant d'un parti, en tant que personnes politiquement exposées (PPE), font l'objet de mesures de surveillance renforcées qui participent à la prévention de la corruption.

Une surveillance financière poussée des personnes politiquement exposées (PPE)

Les personnes politiquement exposées (PPE) sont celles qui exercent ou ont exercé une fonction publique importante et présentent, à ce titre, des risques particuliers de corruption et de blanchiment. Le Groupe d'action financière (Gafi) recommande des précautions spécifiques à leur égard, reprises par la directive européenne du 20 mai 2015 et transposées dans le code monétaire et financier.

Les établissements financiers doivent contrôler les transactions et opérations de leurs clients PPE, vérifier l'origine des fonds et suivre leurs relations d'affaires. Ces obligations impliquent la production de documents complémentaires ou des procédures de validation renforcées. Tout élément atypique doit être signalé à Tracfin, sous peine de sanction. L'article R. 561-18 du code énumère les fonctions concernées[193], leurs proches étant soumis aux mêmes mesures.

Comme l'a relevé la Cour[194], le Gafi juge ce dispositif restrictif car fondé sur une liste fixe, sans analyse de risques adaptée. Certaines fonctions électives particulièrement exposées en France n'y figurent pas, tandis que d'autres, moins sensibles, y sont incluses.

[193] Chef d'État, chef de gouvernement, membre d'un gouvernement ou de la Commission européenne ; membre d'une assemblée parlementaire ou du Parlement européen, membre de l'organe dirigeant d'un parti ou groupement politique ; membre d'une cour suprême, d'une cour constitutionnelle ou d'une autre haute juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours ; membre d'une cour des comptes ; dirigeant ou membre de l'organe de direction d'une banque centrale ; ambassadeur ou chargé d'affaires ; officier général ou officier supérieur assurant le commandement d'une armée ; membre d'un organe d'administration, de direction ou de surveillance d'une entreprise publique ; directeur, directeur adjoint, membres du conseil d'une organisation internationale.

[194] Cour des comptes, *L'évolution du dispositif français de lutte contre le blanchiment*, février 2023.

Annexe n° 5 : principaux dispositifs introduits depuis 2013 dans la sphère publique

Lois	Mesures introduites
Loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique	Création de la HATVP Extension des obligations en matière de déclarations d'intérêt et de patrimoine des responsables publics Contrôle des reconversions professionnelles des anciens ministres, présidents d'exécutifs locaux et membres des AAI/API par la HATVP Obligations déontologiques pour les représentants d'intérêts (lobbys)
Loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière	Création du PNF Le PR peut solliciter la HATVP pour obtenir des informations sur le respect par les personnes pressenties au Gouvernement de leurs obligations déclaratives Possibilité pour les associations de lutte contre la corruption de se porter partie civile
Loi du 31 mars 2015	Charte de l'élu local (principes déontologiques)
Loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et obligations des fonctionnaires	Encadrement et prévention des conflits d'intérêts Droit du fonctionnaire à consulter un référent déontologue
Loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« Sapin 2 »)	Création de l'Afa Pouvoirs de contrôle de l'Afa pour évaluer les dispositifs anticorruption des acteurs publics Renforcement des obligations déclaratives et des contrôles des situations de certains décideurs publics Obligations déclaratives pour les lobbys (sur le registre des représentants d'intérêts géré par la HATVP) Statut des lanceurs d'alerte
Lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique	Publication par la HATVP de l'évolution du patrimoine du président de la République, entre le début et la fin de son mandat Obligation pour les assemblées de fixer des règles de prévention des conflits d'intérêts, peine d'inéligibilité supplémentaire en cas d'infraction à la probité et création d'un registre des déports dans les assemblées Renforcement du régime d'incompatibilités pour les Parlementaires (avec les activités de conseil notamment) Création du statut de collaborateurs parlementaires et interdiction de l'emploi des ascendants et descendants Fin de la réserve parlementaire et remboursement des frais de mandat des parlementaires sur justificatifs
Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique	Nouvelles règles déontologiques encadrant les passages public/privé des fonctionnaires

Lois	**Mesures introduites**
Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la déconcentration et la décentralisation (« 3DS »)	Neutralisation dans certaines conditions du conflit d'intérêt pour les élus locaux Création du référent-déontologue pour les élus locaux
Loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic	Création du Parquet national anticriminalité organisée (Pnaco) Durcissement des conditions d'accès aux infrastructures portuaires Obligation pour les administrations particulièrement exposées de mettre en place un dispositif de prévention et de détection de la corruption comportant une cartographie des risques de corruption et des mesures de prévention et de contrôle adaptées, mis à jour tous les deux ans

Annexe n° 6 : une législation spécifique dans le domaine de la santé

À la suite du scandale du « Médiator »[195], la loi du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé a imposé, à partir de 2012, aux entreprises produisant ou commercialisant des produits sanitaires ou cosmétiques de rendre publics les avantages accordés aux acteurs du secteur de la santé, l'existence de conventions avec ces acteurs et les rémunérations versées. Ces informations sont publiées sur un site internet relevant de la direction générale de la santé, *transparence.sante.gouv.fr*.

À partir de 2016, la loi de modernisation du système de santé a interdit l'offre d'avantage par les personnes fabriquant ou commercialisant des produits ou prestations de santé, sauf dérogations. L'encadrement de ces avantages, piloté par la direction générale de l'offre de soins, a pour objectif de réguler les relations entre les industriels et les professionnels de santé pour prévenir les conflits d'intérêts. L'octroi d'un avantage, sauf exception ou valeur négligeable, doit depuis le 1er octobre 2020 faire l'objet d'une déclaration préalable ou demande d'autorisation sur la plate-forme « Éthique des professionnels de santé ». Le contrôle des déclarations repose sur les ordres professionnels ou à défaut, les agences régionales de santé.

La Cour a souligné les limites de ces instruments de transparence[196], et formulé des recommandations pour en améliorer l'efficacité. Le périmètre des acteurs des médias assujettis à ces obligations de transparence ne prend pas en compte l'émergence des influenceurs sur Internet ou le rôle de la presse généraliste. Par ailleurs, si des progrès ont été réalisés, la fiabilité des deux bases de données *supra*, utiles à la détection de conflits d'intérêts chez les experts, doit encore être améliorée.

[195] Le scandale du Médiator concerne la commercialisation, pendant plus de 30 ans, d'un médicament coupe-faim responsable de graves effets cardiaques et de plusieurs centaines de décès. Il a révélé de lourdes défaillances dans le système de pharmacovigilance et conduit à la loi précitée.
[196] Cour des comptes, *Les ordres des professions de santé et la sécurité des patients*, rapport public annuel 2021.

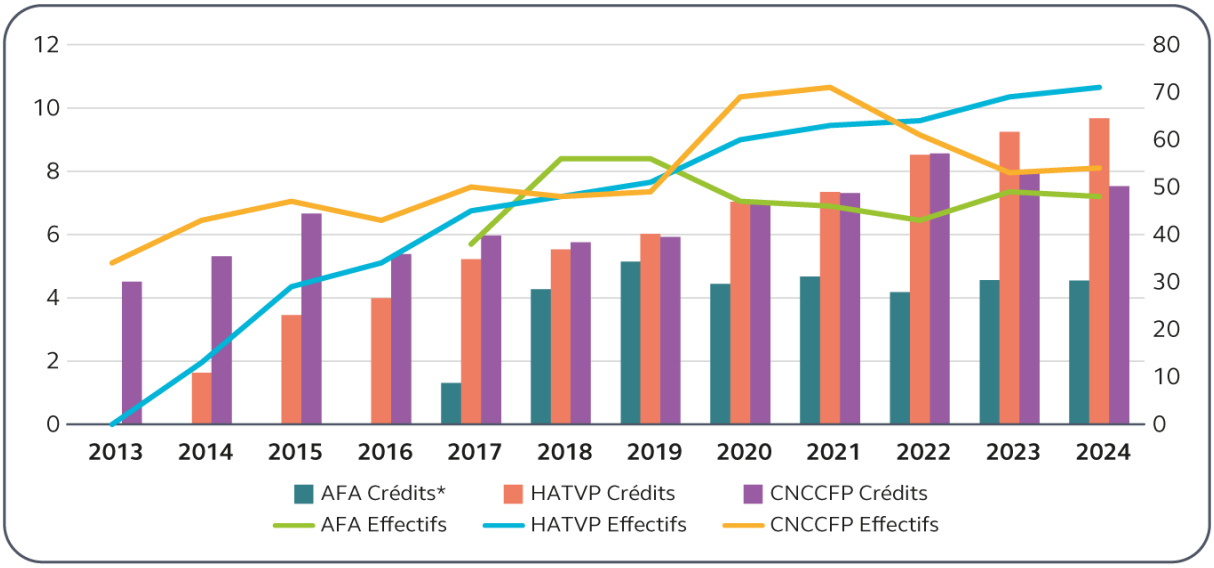
Annexe n° 7 : coût de la politique publique de lutte contre la corruption

L'évaluation du coût de la politique de lutte contre la corruption se heurte à plusieurs obstacles structurels. D'une part, elle s'appuie largement sur des dispositifs préexistants (déontologie de la fonction publique, contrôle budgétaire, audit interne, lutte contre la délinquance économique et financière), dont les dépenses sont intégrées à des structures transversales. D'autre part, les dépenses consacrées par les acteurs privés à la lutte contre la corruption (entreprises, associations) ne sont pas connues : leurs efforts de prévention et de détection ne font l'objet d'aucun suivi consolidé ni chiffrage national. Le sondage mené par le Medef (chapitre II) illustre cette difficulté, nombre d'entreprises peinant à estimer leur propre coût de mise en conformité à la loi Sapin 2.

Les données administratives sont elles aussi limitées. Seuls les coûts directement liés à la création de structures spécialisées sont identifiables, tels que l'Afa, la HATVP et la CNCCFP, ainsi que les effectifs du PNF, des juridictions interrégionales spécialisées et de l'OCLCIFF).

Leurs budgets et effectifs ont évolué de manière contrastée. L'Afa, la HATVP et la CNCCFP ont vu leurs moyens progresser, avec de fortes fluctuations pour cette dernière liées aux cycles électoraux. Cette hausse accompagne l'élargissement de leurs missions au-delà de la probité : la HATVP, par exemple, a gagné des effectifs en 2017 (répertoire des représentants d'intérêts) et en 2020 (contrôle des mobilités public-privé). À l'inverse, les moyens de l'Afa ont peu progressé, voire reculé à partir de 2019, du fait notamment de l'externalisation du suivi des programmes de conformité dans le cadre des CJIP. À compter de 2025, un fonds de concours a été mis en place afin de réinternaliser le contrôle de ces programmes.

Graphique n° 25 : moyens des entités spécialisées dans la lutte contre la corruption (crédits en M€ sur l'échelle de gauche, effectifs à droite), 2013-2024



Sources : HATVP et CNCCFP : documents budgétaires – crédits consommés et ETPT réalisés au 31/12 ; Afa : ministère de l'économie et des finances
Note : crédits de paiements consommés en M€ (y compris titre 2) et ETPT au 31/12.
**Pour l'Afa, les crédits excluent le financement des dépenses d'expertise liées aux CJIP, assuré jusqu'en 2024 par des provisions versées par les entreprises concernées.*

Au-delà de ces entités, les effectifs spécialisés dans la lutte contre la corruption sont dispersés. Les données disponibles concernant les magistrats, enquêteurs et l'administration centrale sont fragmentaires (cf. tableau n° 3). La gendarmerie nationale compte près du double d'enquêteurs financiers – en incluant les « Defi 1 » – que la police (hors préfecture de police). Au niveau national, on recense 126 magistrats spécialisés en matière économique et financière dans les juridictions spécialisées (PNF, Jirs, Junalco), dont 55 magistrats du parquet, 56 juges d'instruction et 15 magistrats du siège correctionnel – sans information sur les magistrats du siège correctionnel en Jirs hors Paris.

Tableau n° 3 : effectifs des autres entités étatiques contribuant à la lutte contre la corruption

Responsable	**Description**	**Effectifs**
Forces de sécurité intérieure		
Police nationale – administration centrale (DNPJ)	Enquêteurs financiers de la sous-direction lutte contre la criminalité financière (dont OCLCIFF et OCRGDF) au 1/09/24	178
Police nationale – territoires	Enquêteurs financiers dans les services locaux de police judiciaire au 1/09/24	1 317
Gendarmerie nationale – administration centrale et territoires	Enquêteurs financiers affectés dans des unités d'investigation judiciaire (hors 16 réservistes de la taskforce Défi) au 18/02/25	2 366
Préfecture de police	Enquêteurs financiers	305
Justice		
Administration centrale	Bureaux concernés de la DACG et de la DACS197 au 30/06/2025	16
Parquet national financier	Effectifs en poste au 31/12/24 (dont 20 magistrats)	50
Jirs Paris/ Junalco	Magistrats affectés au contentieux économique-financier : parquet de Paris (7), instruction (25) et magistrats du siège correctionnel (15) au 31/12/2024	47
Autres Jirs (sept)	Magistrats affectés au contentieux économique-financier : parquet (28) et instruction (31) au 31/12/2024	59
Autres		
Juridictions financières – siège	Effectifs de la chambre du contentieux au 01/02/2025 (dont 22 magistrats)	36
Juridictions financières – ministère public	Effectifs du parquet général (21 dont 8 magistrats) et procureurs financiers près les CRTC (48 dont 23 magistrats) au 31/12/2023	69
Inspection générale de la police nationale	Enquêteurs spécialisés dans la lutte anticorruption au 31/12/2023, hors enquêteurs territoriaux généralistes	10

[197] DACG : bureaux du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique, de la législation pénale spécialisée et de la négociation pénale européenne et internationale ; DACS : bureaux de la réglementation des professions et de la déontologie et de la discipline des professions.

Responsable	Description	Effectifs
Inspection générale de la gendarmerie nationale	Enquêteurs spécialisés dans la délinquance économique et financière au 01/09/2024	5
Tracfin	Effectifs de l'unité « secteur public et probité » au 01/10/24	10
Total		**4 468**

Source : Cour, d'après données DGPN, DGGN, IGPN, IGGN, juridictions financières, Tracfin et données publiques

Au total, les coûts directs, pour l'État, de la politique publique de lutte contre la corruption représentent un minimum de 22 M€, mobilisant environ 170 personnes. À cela s'ajoutent quelque 4 500 agents qui contribuent, à des degrés divers, à cette politique.

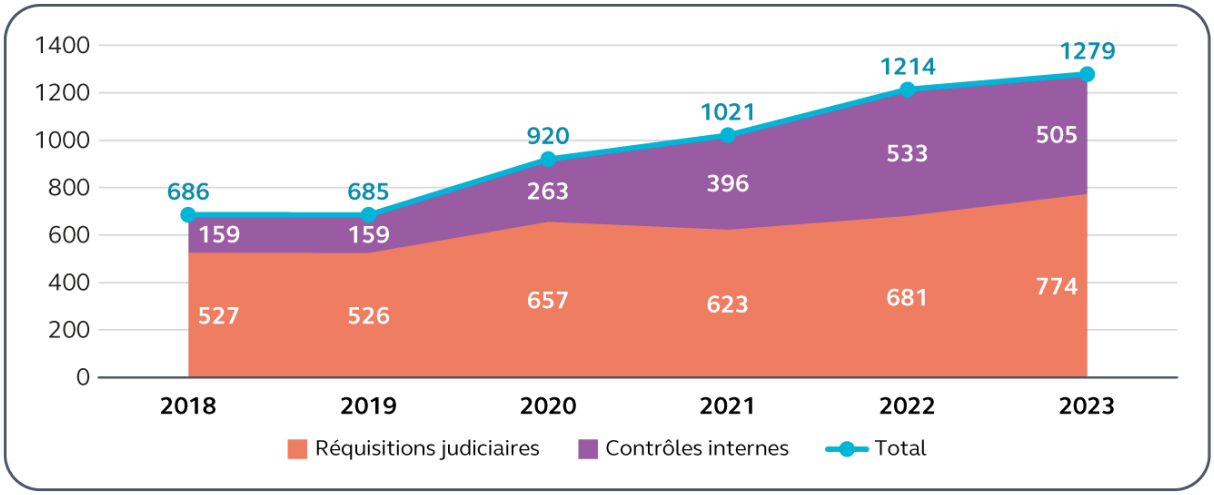
Annexe n° 8 : corruption liée à la criminalité organisée : les consultations de fichiers

Le groupe de travail animé par l'Afa sur la corruption liée à la criminalité organisée a identifié des secteurs ou activités particulièrement visés, ainsi que des facteurs de risques communs en matière d'atteinte à la probité.

Premier risque corruptif identifié par le groupe de travail, l'accès illicite aux fichiers des administrations régaliennes est cité tant par la commission d'enquête sénatoriale sur la lutte contre le narcotrafic que par les administrations et inspections. Cette situation tient à la fois à la multiplication des fichiers de police et à leur plus grande accessibilité. Les agents des forces de sécurité intérieures (police et gendarmerie), et dans une moindre mesure les agents des douanes, sont désormais individuellement dotés de tablettes et smartphones qui leur permettent d'interroger ces fichiers lors de contrôles routiers ou d'identité, pendant les heures de service et dans le cadre strict de la nécessité d'en connaître.

L'IGGN est saisie de manière croissante, par réquisition judiciaire ou en interne, sur l'identification de possibles détournements dans la consultation des fichiers.

Graphique n° 26 : nombre de saisines de l'IGGN portant sur le traçage des connexions aux fichiers (2018-2023)



Source : Cour des comptes, d'après IGGN, rapport d'activité 2023

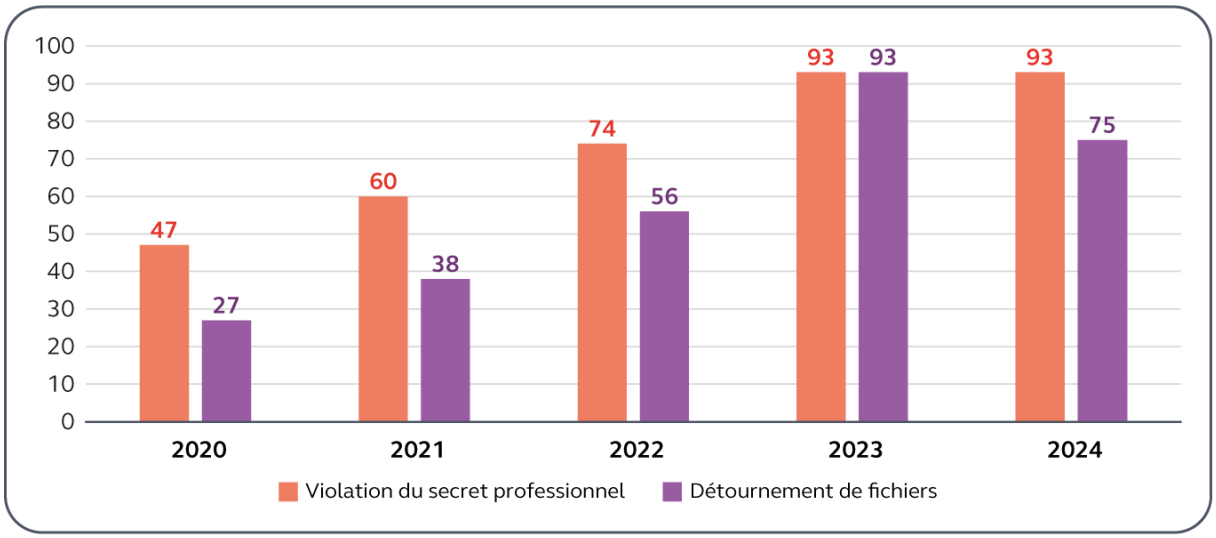
L'IGPN constate également une hausse préoccupante de la consultation illégale des fichiers. Allant de la curiosité inappropriée[198] à la vente d'informations à des groupes criminels, les faits sont d'une gravité inégale mais difficile à discriminer : si la consultation illicite est simple à établir, la preuve d'une rétribution (financière, sous forme de services ou d'avantages en nature) est plus difficile à démontrer. Au-delà des fichiers de la police nationale[199], des

[198] Passage aux fichiers de son ex-conjoint(e), de membres de sa famille, d'une personne célèbre, d'un chef de service et ce, sans argent versé ou contrepartie quelconque.

[199] Système d'immatriculation des véhicules (SIV), fichier des personnes recherchées (FPR), traitement des antécédents judiciaires (TAJ) et fichier des objets et véhicules signalés (FOVeS).

fichiers internationaux sont également ciblés (Interpol 3 et Europol) ainsi que l'application Cassiopée du ministère de la justice, qui contient des données relatives à l'exécution des peines.

Graphique n° 27 : nombre d'enquêtes ouvertes par l'IGPN pour violation du secret professionnel et détournement de fichiers (2020-2024)



Source : IGPN, rapports d'activité 2023 et 2024

La plupart des dossiers traités par l'IGPN impliquent des corrupteurs à l'activité économique ou délinquante proche de celle des policiers, associés à des contreparties récurrentes mais de faible montant (« une corruption à bas bruit, quotidienne, qui améliore l'ordinaire »).

Exemple de corruption dite « de basse intensité » d'un agent public (source DGPN)

Entre 2014 et 2022, M. X, brigadier de police, a entretenu des liens étroits avec un responsable de sociétés de fourrières.

Lui rendant de nombreux services, il a consulté à sa demande une vingtaine de fois le fichier de traitement des antécédents judiciaires (Taj) pour lui transmettre des renseignements, notamment sur ses employés. Il a également pris en charge diverses enquêtes le concernant ou ses sociétés, malgré leur lien de proximité qui aurait dû le conduire à s'en dessaisir.

En échange, M. X a bénéficié de la part de ce responsable de sociétés de fourrière de prêts et de dons de véhicules (cession à titre gratuit de deux véhicules en 2014 et 2015) et de remise de liquidités (en 2018, il a perçu la somme de cinq cents euros). M. X a été révoqué.

Le risque corruptif est amplifié par la dématérialisation des sollicitations : les applications de messagerie instantanées ou les réseaux sociaux permettent aux corrupteurs de solliciter directement, de manière anonyme et sans contact physique les agents publics. Les moyens de paiement utilisés sont souvent difficiles à tracer (cryptomonnaies, cartes bancaires prépayées, argent liquide, rétributions non financières, etc.). La DNPJ, dans son rapport de décembre 2024 parle ainsi de « corruption-as-a-service » (mise en relation anonyme entre corrupteurs et corrompus sur le modèle des plateformes).

La loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement, dans un délai de six mois à compter de sa promulgation de d'un rapport décrivant les dysfonctionnements des logiciels utilisés par les services de police et les pistes de réformes envisageables pour y remédier.

Annexe n° 9 : corruption liée à la criminalité organisée : les plateformes portuaires

L'assassinat d'un docker au Havre comme l'affaire Sky ECC ont mis en lumière les risques d'infiltration des plateformes portuaires par la criminalité organisée. La corruption fait partie des leviers facilitant leurs activités illégales, faisant des ports et aéroports des zones à risque élevé de compromission. Dans ce contexte, les ministres chargés de la justice et de l'économie ont demandé début 2024 à l'Afa de contrôler les grands ports maritimes français les plus exposés au risque de corruption lié au trafic de stupéfiants[200].

L'Afa s'est rendue dans les ports du Havre, de Marseille, de Guadeloupe et de Dunkerque, intervenant auprès des acteurs publics et privés pour évaluer leur maîtrise des risques de corruption. Ces travaux donnent d'intéressantes perspectives en termes de mesures de prévention, de détection et traitement des atteintes à la probité, fondées notamment sur le retour d'expérience des mesures mises en place à l'étranger.

Les mesures de prévention de la corruption dans le port d'Anvers (Belgique)

La corruption liée au trafic de stupéfiants est un sujet sensible en Belgique. Le port d'Anvers, deuxième port européen après Rotterdam, est la principale porte d'entrée de la cocaïne en Europe. Ce trafic est associé à la corruption d'agents du port, de dockers mais également d'avocats, de douaniers, de policiers ou encore d'employés des tribunaux. Suite aux révélations de l'affaire Sky ECC (voir supra), le port d'Anvers a mis en place diverses mesures de lutte contre la corruption.

D'une part, il a pris des mesures de prévention de la corruption. Le port a renforcé la vérification des antécédents de tous les acteurs du port, en particulier les agents occupant des fonctions critiques en matière de sécurité. Des vidéos de sensibilisation ont été tournées par la centrale des employeurs du port et diffusées aux salariés, les alertant sur les dangers de céder aux demandes des organisations criminelles. Une ligne téléphonique a été ouverte (7j/7, 24h/24) pour permettre de dénoncer de manière anonyme des comportements suspects.

D'autre part, le port investit dans la sécurisation et l'automatisation des tâches. Il a fixé de nouvelles obligations aux entreprises gestionnaires de terminaux pour mieux les sécuriser et en contrôler les accès. La traçabilité des containers a été renforcée pour détecter les mouvements anormaux. Si les opérateurs ne se conforment pas aux injonctions de l'autorité portuaire, ils peuvent faire l'objet de sanctions allant jusqu'à la fermeture du terminal ou l'éviction du prestataire.

Enfin, la loi de sécurité maritime de mai 2024 a introduit une peine complémentaire permettant d'interdire de port les personnes condamnées pour des faits délictueux en lien avec le port. Cette interdiction fera l'objet d'une mention sur le casier judiciaire, que les employeurs doivent vérifier avant recrutement. Cette mesure a un objectif dissuasif, notamment vers les plus jeunes : 160 000 personnes travaillent en effet directement pour le port d'Anvers.

Les premiers résultats de ces mesures semblent encourageants, les saisies de cocaïne ayant drastiquement diminué en 2024 par rapport à 2023. Les acteurs de la lutte contre la corruption restent prudents, car ce résultat pourrait aussi résulter de nouvelles techniques de dissimulation de la marchandise illicite.

[200] Lettre de mission MEFI-D24-00968 du 14 février 2024.

Le risque dépasse le cadre des plus grands ports. Le renforcement progressif des mesures de sécurité entraîne un risque d'extension des pratiques corruptives à d'autres ports moins importants ainsi qu'à d'autres professions (marins-pêcheurs, marine marchande, etc.).

Des risques de corruption affectant aussi les ports secondaires

La gendarmerie a conduit une analyse de risques sur le grand port maritime de Bordeaux début 2024 pour illustrer les défis touchant les ports secondaires. Le port n'est, aujourd'hui, pas considéré comme à risque car il ne reçoit pas de ligne internationale directe (« port de second toucher »).

À cette occasion, la gendarmerie relevait que la première problématique constatée était l'absence d'agents de l'État sur place (gendarmerie maritime, douanes[201]), ce qui était de nature à fragiliser le contrôle des conteneurs, d'autant plus en l'absence de portique permanent ou mobile pour réaliser ces contrôles. Le système informatique de déclaration de contenu (VIGIEsip) est purement déclaratif et aucune capacité de renseignement ni de contrôle n'est déployée sur la partie fluviale en amont du port.

La gendarmerie estime que, compte-tenu de l'augmentation prévisionnelle du nombre de conteneurs contrôlés au Havre avec la mise en place d'un portique mobile (de 5 à une quarantaine par jour sur 5 000) et dans d'autres grands ports, l'arrivée de stupéfiants dans les ports secondaires n'est pas à exclure.

Le 4 avril 2025, huit personnes ont ainsi été interpellées au Havre, à Tancarville et à Ouistreham, dont trois marins pêcheurs, dans le cadre de l'interception d'une livraison de drogue par « drop-off » : cette méthode consiste, pour les narcotrafiquants, à larguer des ballots de drogue en mer pour que des bateaux de pêches plus petits les acheminent vers des ports locaux, moins surveillés.

Sur la base de ses contrôles, l'Afa note une conscience encore faible du risque corruptif dans les environnements portuaires et une réactivité limitée pour adapter les dispositifs de prévention et de contrôle. La maîtrise des risques est surtout orientée vers la sûreté portuaire, portée par le ministère chargé du transport, sans véritable prise en compte des risques humains.

Le risque corruptif touchant les ports s'applique aux autres plateformes de transit, parmi lesquelles les aéroports. Au vu des volumes de fret transporté, les services enquêteurs estiment toutefois que la plus grande partie des stupéfiants transitent plutôt par les ports. La loi du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic inclut plusieurs dispositions visant à renforcer la prévention de la corruption sur les plateformes portuaires.

[201] Pour l'exercice de son activité de contrôle du dédouanement, de lutte contre la fraude et des flux migratoires, la douane dispose de locaux situés à proximité immédiate du port de Bordeaux.

Annexe n° 10 : corruption liée à la criminalité organisée : facteurs de risques

Le groupe de travail sur la corruption liée à la criminalité organisée a identifié des facteurs de risques communs en matière d'atteintes à la probité.

Certains sont liés aux fonctions exercées par les agents ou à leur contexte d'emploi :

- proximité des agents de l'État avec des milieux plus exposés aux pratiques délinquantes (prisons, tribunaux, contrôle des jeux d'argent ou débits de boisson) ;
- intervention des agents dans des environnements de transit intense de marchandises (ports, aéroports) ;
- accès des agents à des informations sensibles intéressant les réseaux criminels (fichiers de police ou judiciaires, fichiers bancaires, fiscaux ou douaniers) ;
- exercice de missions interdisant le contrôle par les pairs.

D'autres facteurs de risques sont liés à la situation personnelle des agents :

- fragilité de l'agent (difficultés financières, isolement familial, addictions, isolement géographique, faibles repères déontologiques, notamment chez les jeunes agents) ;
- proximité géographique des agents de l'État avec leurs lieux de travail (identification par des milieux criminels).

Enfin, un facteur de risque est lié à la gestion des ressources humaines et l'organisation des services (maintien prolongé dans des territoires ou missions à risque).

L'identification de ces facteurs de risques permet ainsi de dégager des scenarios de corruption et de réfléchir à la manière la plus appropriée de les contrer.

Exemples de scenarios de corruption dans les administrations publiques

- En contrepartie d'un avantage en espèces ou d'un paiement électronique (cryptomonnaies, cartes de paiement prépayées) un agent proche des corrupteurs par ses fonctions ou approché via les réseaux sociaux facilite l'accès de délinquants à des biens prohibés ou favorise l'obtention de décisions favorables ;
- Un agent isolé sollicite ou accepte des avantages en contrepartie de l'accomplissement (ou non) d'un acte de sa fonction (notamment dans les missions de contrôle administratif) ;
- Un agent en situation d'addiction est approché par les membres d'un groupe criminel pour faciliter le passage de marchandises prohibées (en milieu carcéral, portuaire ou aéroportuaire) ;
- Un agent consulte des fichiers de police judiciaire, bancaires ou fiscaux pour le compte d'un tiers, délinquant ou pouvant tirer un avantage commercial de l'accès à une information confidentielle ;
- Une demande de mise en liberté transmise au greffe pénitentiaire ne parvient pas à la juridiction, permettant au détenu d'invoquer une détention arbitraire et de solliciter sa remise en liberté ;
- Un agent abuse de ses fonctions pour détourner pour son compte personnel des biens saisis par la puissance publique.

Annexe n° 11 : une grande diversité de modèles étrangers de justice répressive

Aux États-Unis, les *Deferred Prosecution Agreements* (DPA), qui ont inspiré la CJIP française, sont largement utilisés : en échange d'un gel des poursuites, les entreprises doivent payer une amende, coopérer pleinement et mettre en place un programme de conformité. Les *Non-Prosecution Agreements* (NPA), plus souples, ne suspendent pas d'éventuelles poursuites ultérieures. Le *Department of Justice* (DOJ) concentre les fonctions de poursuite et de prévention : la section *Foreign Corrupt Practices Act* gère les faits de corruption à l'étranger, la *Public Integrity Section* les faits nationaux.

Au Royaume-Uni, le *Serious Fraud Office* (SFO) regroupe enquêteurs et procureurs dans une même structure dotée d'un budget important (95,5 M£, près de 600 agents), financé par les confiscations qu'il opère. Cette autonomie financière favorise son indépendance, mais rend ses ressources variables selon son activité. Depuis leur création en 2014, seuls neuf *Deferred Prosecution Agreements* ont été conclus en matière de corruption, le dernier en 2021.

En Italie, le principe constitutionnel d'obligation des poursuites (article 112) interdit tout mécanisme alternatif. Tous les faits, y compris de corruption, relèvent des juridictions de droit commun.

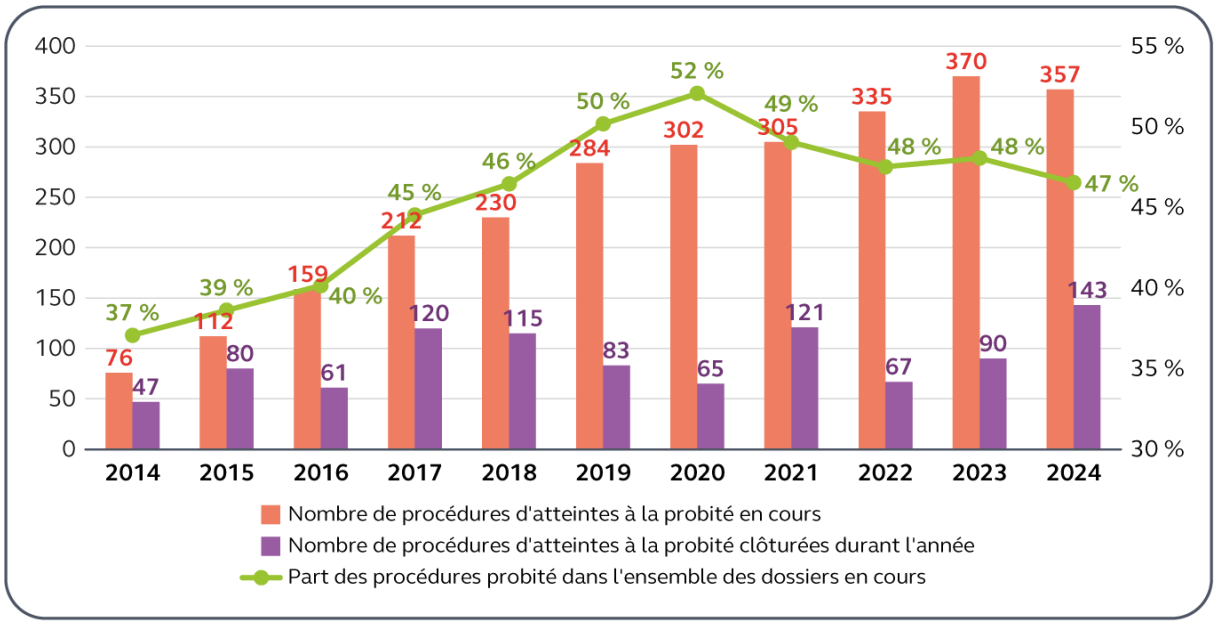
Aux Pays-Bas, le ministère public peut proposer des transactions pénales, mais il n'existe pas de dispositif comparable à la CJIP.

En Allemagne, les personnes morales ne peuvent être poursuivies pénalement.

En Belgique, l'Office central pour la répression de la corruption regroupe environ 70 policiers spécialisés, relevant de la police judiciaire fédérale. Il n'existe pas de juridiction spécialisée, mais le parquet fédéral, qui traite du haut du spectre, a récemment créé une section anticorruption. Le procureur général près la cour d'appel de Bruxelles est chargé de coordonner la politique pénale économique et financière et le réseau d'expertise en la matière. Il n'existe aucun mécanisme de justice négociée.

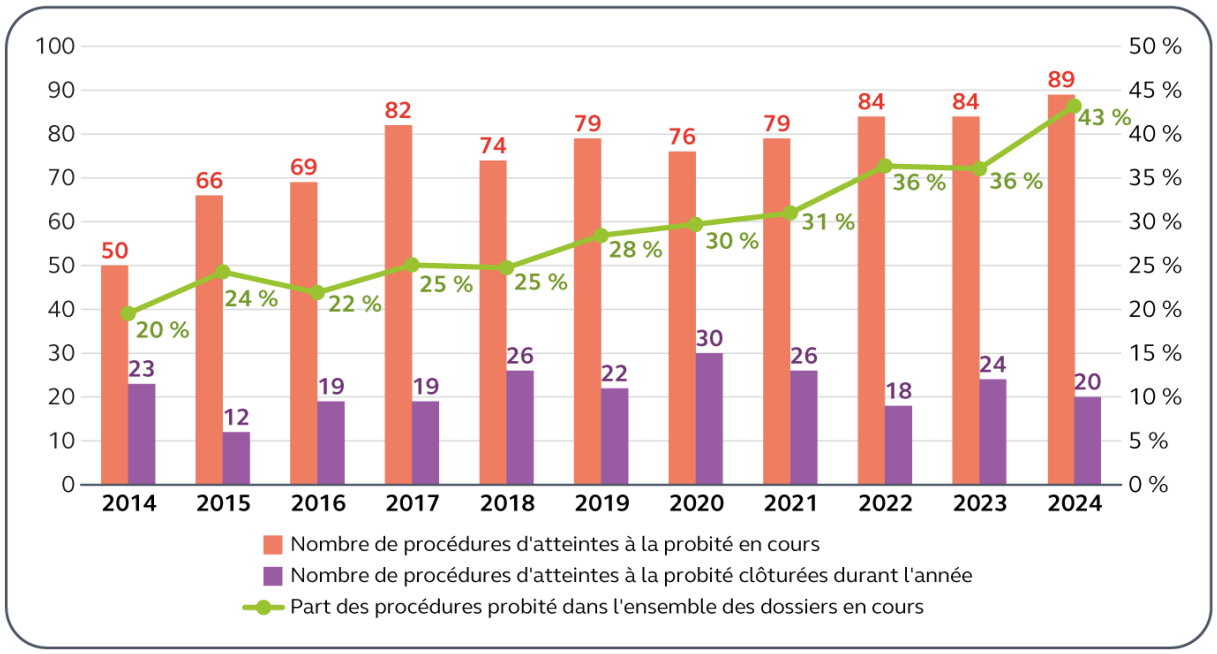
Annexe n° 12 : activité et effectifs des entités répressives

Graphique n° 28 : activité du parquet national financier en matière d'atteintes à la probité



Source : Cour des comptes, d'après données du parquet national financier

Graphique n° 29 : activité de l'OCLCIFF en matière d'atteintes à la probité



Source : Cour des comptes, d'après données de la direction générale de la police nationale

Tableau n° 4 : effectifs enquêteurs de l'OCLCIFF, 2014-2024

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Brigade de lutte contre la corruption	36	32	30	32	39	33	42	40	35	29	29
	39 %	39 %	39 %	38 %	42 %	39 %	46 %	49 %	41 %	42 %	37 %
Autres	56	50	46	53	54	52	49	41	50	40	49
Total	**92**	**82**	**76**	**85**	**93**	**85**	**91**	**81**	**85**	**69**	**78**

Source : Cour des comptes, d'après données de la direction générale de la police nationale
Note : nom entier : Brigade nationale de lutte contre la corruption et la criminalité financière. La ligne « Autres » inclut notamment la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale.

Tableau n° 5 : effectifs de magistrats du parquet national financier, 2014-2024

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Effectifs localisés	10	15	16	17	17	19	17	18	18	18	18
Effectifs réels	**12**	**16**	**15**	**18**	**18**	**17**	**18**	**18**	**19**	**20**	**20**

Source : Cour des comptes, d'après les documents de politique transversale annuels consacrés à la lutte contre la fraude.
Note : effectifs réels et localisés au 1er septembre de chaque année. En 2024, deux magistrats ont été alloués en gestion au PNF, en sus des 18 magistrats affectés.

Tableau n° 6 : effectifs des magistrats économiques et financiers des Jirs, 2022-2024

	2022		2023		2024	
	Total	*Dont éco-fi*	Total	*Dont éco-fi*	Total	*Dont éco-fi*
Jirs/ Junalco Paris						
Parquet (J2)	17	*7*	17	7	17	*7*
Instruction	26	*18*	34	25	34	*25*
Siège correctionnel	28	*15*	31	15	31	*15*
Autres Jirs						
Parquets	49	*28*	49	28	47	*28*
Instruction	40	*28*	40	28	44	*31*
Total	**160**	***96***	**171**	**103**	**173**	***106***

Source : Cour des comptes, d'après les documents de politique transversale annuels consacrés à la lutte contre la fraude
Note : les données relatives au siège correctionnel des autres Jirs ne sont pas connues.

La Cour des comptes a évalué la politique publique de lutte contre la corruption menée depuis 2013. Cette action, fondée sur un cadre juridique progressivement renforcé et sur l'intervention d'acteurs spécialisés, vise à protéger la probité de la vie publique et les intérêts économiques nationaux. Malgré ces avancées, la connaissance des phénomènes de corruption demeure limitée : les indicateurs disponibles sont imprécis, les faits constatés peu nombreux et les sanctions rares, ce qui limite l'appréciation de l'efficacité des politiques menées.

Si les grandes entreprises ont structuré leurs dispositifs de prévention à la suite de la loi Sapin 2, la prévention reste lacunaire dans le secteur public, faute de cadre contraignant et de pilotage clair. La détection, notamment face à la corruption dite « de basse intensité », progresse, mais elle gagnerait à être mieux coordonnée. Les sanctions administratives sont peu mobilisées et la chaîne pénale, confrontée à des moyens sous tension et à des priorités concurrentes, peine à traiter efficacement les affaires.

Dans ce contexte, la Cour appelle à assumer une stratégie nationale anticorruption dotée d'une gouvernance renforcée. Elle recommande de consolider le rôle de l'Agence française anticorruption (Afa), d'harmoniser les pratiques de prévention et de répression, et de structurer davantage l'action publique afin de permettre un changement d'échelle à la hauteur des enjeux de probité.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr