



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022

AFA

Agence Française Anticorruption

Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption

En application de l'article 1 du décret n° 2017-329 du 14 mars 2017, l'Agence française anticorruption publie un plan pluriannuel de lutte contre les atteintes au devoir de probité dont certains développements impliqueront la mobilisation, au-delà des services de cette agence, de l'ensemble des acteurs publics.

Ces développements sont regroupés en 4 axes de travail :

AXE 1 - MIEUX CONNAÎTRE ET DÉTECTER LA CORRUPTION EN OPTIMISANT L'EXPLOITATION DES DONNÉES	1
AXE 2 - FORMER ET SENSIBILISER LES AGENTS PUBLICS	2
AXE 3 - AGIR	3
1 - Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères d'ici à 2022	3
2 - Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'ici à 2022	5
3 - Promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs	7
4 - Soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité	8
5 - Mieux sanctionner les atteintes à la probité	9
AXE 4 - RENFORCER L'ACTION FRANÇAISE INTERNATIONALE	11

AXE 1 - MIEUX CONNAÎTRE ET DÉTECTER LA CORRUPTION EN OPTIMISANT L'EXPLOITATION DES DONNÉES

Le renforcement de la connaissance et de la détection des atteintes au devoir de probité (corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêt, favoritisme, détournement de fonds publics, concussion) passe par une meilleure exploitation des données publiques, à l'image des développements que la lutte contre la fraude a connus depuis dix ans. Cette exploitation revêt deux dimensions :

- d'une part, augmenter la quantité de données rendues publiques par les administrations en accompagnant le mouvement d'ouverture des données initié par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'open data permet en effet d'accroître la transparence de l'action publique et de renforcer le contrôle citoyen sur la gestion publique, contribuant ainsi à renforcer la confiance dans les institutions.
- d'autre part, permettre une meilleure exploitation des données, qu'elles soient ouvertes ou contenues dans des fichiers administratifs à accès restreint. L'amélioration de cette exploitation passe par un renforcement :
 - de la valorisation de ces données (mise en corrélation de bases de données, développement du *data mining*, déploiement d'outils informatiques dédiés) ;
 - de la recherche interdisciplinaire sur la corruption (approches sociologique, économique, géographique, juridique, etc.)

A cette fin, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption prévoit de :

- **renforcer la collecte et l'ouverture des données relatives aux phénomènes de corruption**
- **renforcer l'exploitation de ces données en mettant à profit le *data mining*¹**
- **revaloriser les travaux pour mieux connaître les phénomènes de corruption et les zones à risques**

¹ Exploration des données

AXE 2 - FORMER ET SENSIBILISER LES AGENTS PUBLICS

Dispenser une formation adaptée aux agents publics pour l'application, dans leur contexte professionnel, des normes d'intégrité publique fait partie des recommandations de l'OCDE (Recommandation du conseil sur l'intégrité publique adoptée le 26 janvier 2017) et de l'ONUDC (Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 31 octobre 2003). La formation est en effet l'un des vecteurs privilégiés de la lutte contre la corruption en particulier pour les personnes exposées au risque de corruption au regard de leurs fonctions et pour les personnes impliquées dans la détection. Les recommandations de l'OCDE mettent également en avant l'importance de la formation des magistrats.

En outre,

L'exigence d'intégrité dans l'exercice des fonctions a été rappelée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Au-delà des obligations déontologiques à connaître, le renforcement de l'intégrité publique passe par une formation aux risques d'atteintes à la probité susceptibles d'être commises par les agents publics, afin de leur permettre de mieux les détecter et de les prévenir.

A cette fin, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption prévoit de:

- **renforcer la formation des acteurs publics les plus exposés :**
 - intégrer dans les formations initiales et continues des trois fonctions publiques des outils d'analyse des dilemmes d'ordre éthique, des modules sur les atteintes à la probité et sur le dispositif anticorruption ;
 - former les agents publics susceptibles de prendre des décisions créatrices de droit : achat public, aides ou subventions, titres, autorisations, agréments, acteurs de la chaîne comptable, etc. ;
 - sensibiliser les membres des jurys de concours de la fonction publique sur la probité dans le secteur public, notamment pour le recrutement dans la haute fonction publique.

- **former les agents impliqués dans la détection des faits de corruption :**
 - former à la détection de la corruption les corps d'inspection ministériels, les déontologues de la fonction publique, les préfets, les comptables publics, les diplomates, les responsables de l'audit et du contrôle interne ;
 - former à l'anticorruption les agents en charge du contrôle des activités commerciales dans les secteurs de l'armement, du nucléaire, de l'informatique, etc ;
 - former les agents du fisc à la détection des opérations illicites liées à la corruption transnationale.

AXE 3 - AGIR

1 – Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères d'ici à 2022

Certaines organisations internationales, comme l'OCDE, recommandent l'adoption d'une approche stratégique destinée à atténuer les risques en matière de corruption au sein des administrations centrales et déconcentrées. L'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique impose aux administrations d'Etat d'adopter des procédures pour prévenir et détecter les faits d'atteintes à la probité. L'Agence française anticorruption (AFA) peut contrôler la qualité et l'efficacité de ces procédures.

Il ressort toutefois des premiers travaux engagés depuis septembre 2017 par l'AFA auprès de plusieurs ministères qu'aucun d'eux n'a déployé une cartographie des risques d'atteinte à la probité qui est la matrice permettant d'articuler un dispositif anticorruption cohérent. Seuls trois d'entre eux (ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, ministère des armées) ont amorcé une démarche en ce sens. En outre, les règles concourant à la prévention (désignation d'un référent déontologue notamment) ou à la détection de la corruption (dispositif de recueil des signalements, missions de contrôle et d'audit internes portant sur les atteintes à la probité...) font l'objet d'une application inégale selon les administrations.

L'action proposée consiste à accompagner les administrations de l'Etat ainsi que ses établissements publics dans le déploiement de leur plan anticorruption, afin que ces acteurs respectent leurs obligations légales à horizon 2022. Elle prendrait appui sur les réformes déjà engagées en ce sens pour les prolonger et les consolider.

Par analogie avec les dispositions de l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 applicables aux acteurs économiques, il s'agit pour les administrations de l'Etat de mettre en place *mutatis mutandis* un dispositif anticorruption comprenant :

- une cartographie des risques d'atteintes à la probité ;
- un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire ;
- un dispositif de formation aux risques d'atteintes à la probité ;
- une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, bénéficiaires de subvention...) en fonction de la cartographie des risques ;
- des dispositifs de contrôle et d'évaluation interne (y compris contrôle comptable).

Ces mesures compléteront, en garantissant leur cohérence, les dispositifs concourant à la prévention et à la détection de la corruption qui s'imposent déjà aux administrations d'Etat (obligations déontologiques prévues dans le statut général de la fonction publique, désignation d'un référent déontologue, mise en place d'un dispositif d'alerte interne, contrôle et audit internes...).

Bénéfices attendus :

- renforcement de la détection des atteintes à la probité et amélioration de la gestion de ces affaires par l'Etat, notamment en termes de communication ;
- valorisation de l'image des administrations dans l'opinion publique et, par suite, renforcement de la confiance des citoyens dans les institutions publiques ;
- valorisation de l'image de la France à l'étranger, en particulier dans les organisations internationales comme l'OCDE.

Outils :

- actions pédagogiques de l'AFA pour accompagner les administrations (actions de sensibilisation et de formation, diffusion de guides) ;
- désignation de référents ministériels et constitution de réseaux de conformité au sein des ministères (en cours).

AXE 3 - AGIR

2 – Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'ici à 2022

Dans son rapport anticorruption (2014), l'Union européenne estimait que la France pouvait encore progresser en matière de prévention de la corruption dans les marchés publics locaux. La recommandation du conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique du 26 janvier 2017 insiste sur la nécessité de mettre en œuvre des politiques fondées sur une approche globale, basée sur l'évaluation des risques et visant à diffuser une culture de l'intégrité dans toute la société.

L'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique impose notamment aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et à leurs sociétés d'économie mixte d'adopter des procédures pour prévenir et détecter les atteintes à la probité. L'Agence française anticorruption peut contrôler la qualité et l'efficacité de ces procédures.

L'enquête menée par l'AFA en 2018 auprès de l'ensemble des collectivités (3 277 réponses) montre que très peu de collectivités ont mis en place des mesures de prévention de la corruption (7,3 %). Seulement 3,5% des agents publics et moins de 1,5% des élus ont reçu une formation en matière de prévention des atteintes à la probité.

En outre, dans l'exercice de ses missions, l'AFA a constaté que les dispositifs légaux concourant à la prévention et la détection de la corruption font l'objet d'une application variable dans le secteur public local (désignation d'un référent déontologue et dispositif d'alerte interne notamment).

L'action proposée consiste ainsi à accompagner les grandes collectivités territoriales et leurs établissements dans le déploiement de leur plan anticorruption, afin que ces acteurs respectent leurs obligations légales à l'horizon 2022.

Elle concernerait les régions et les départements ainsi que les communes et EPCI à partir d'un certain seuil de population. Exemples de seuils pertinents :

- ✓ plus de 150 000 habitants soit 17 villes et 69 EPCI ;
- ✓ plus de 80 000 habitants soit 41 communes et 159 EPCI ;
- ✓ plus de 60 000 habitants soit 84 communes et 225 EPCI.

Une attention particulière doit être portée aux **syndicats de collectivités gérant des compétences techniques** (de type syndicats mixtes pour le traitement des ordures ménagères, pour l'assainissement, pour la gestion des eaux, pour l'électricité, etc.) pour lesquels une action similaire serait menée (avec un seuil en matière de budget géré par exemple).

- une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, bénéficiaires de subvention...);
- un dispositif d'alerte interne concernant les violations du code de conduite ;
- un régime disciplinaire permettant de sanctionner les agents en cas de violation de ce code ;
- des dispositifs de contrôle et d'évaluation internes (y compris contrôle comptable).

Bénéfices attendus :

- renforcement de la prévention et de la détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local ;
- diffusion des bonnes pratiques entre acteurs similaires ;
- synergies avec d'autres politiques publiques proches comme la lutte contre la fraude notamment dans la gestion des fonds européens par les régions et la prévention des conflits d'intérêts.

Outils :

- actions pédagogiques menées par l'AFA : accompagnement de collectivités, actions de sensibilisation et de formation, diffusion de guides ;
- la constitution de réseaux de conformité en s'appuyant sur les associations professionnelles du secteur public local ;
- une enquête de l'AFA sur l'état des dispositifs anticorruption dans les collectivités, à l'instar de celle menée en 2018. Elle pourrait être réalisée en 2021 (soit après une année complète de mise en œuvre du plan) puis en 2022 (échéance du plan).

AXE 3 - AGIR

3 – Promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs

Les enjeux économiques des événements sportifs de grande ampleur et les récents scandales autour de l'attribution des compétitions et au sein des fédérations internationales ont mis en lumière une double nécessité : d'une part, de favoriser la mise en place de dispositifs anticorruption dans les organisations sportives les plus exposées aux risques d'atteinte à la probité ; d'autre part, d'adopter des mesures préventives spécifiques pour l'organisation de grands événements sportifs internationaux en conséquences des risques élevés de corruption s'y attachant.

L'ONUDC constate que les grands événements publics présentent un risque de corruption, qui existe même dans des pays où des systèmes bien établis sont mis en place pour assurer une protection contre ce risque. Des actions ciblées sont nécessaires pour aider les organisateurs à identifier, évaluer et gérer les risques.

La question de l'intégrité et de la transparence des processus décisionnels du projet olympique et paralympique fait l'objet, depuis la phase de candidature de la Ville de Paris, d'un large consensus au sein des parties prenantes.

Par ailleurs, la France participe activement aux réflexions menées au niveau international pour lutter contre la corruption dans le sport. Ainsi, elle participe au partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS), notamment dans ses réflexions sur les conflits d'intérêts et sur la bonne gouvernance des organisations pour limiter le risque de corruption.

Afin de mettre en œuvre en France ces principes, deux axes peuvent être identifiés. D'une part, la prévention des risques de corruption dans les prochains grands événements sportifs en France et, d'autre part, le renforcement de l'intégrité des acteurs du sport. La mobilisation de l'ensemble des acteurs permettra de mieux prévenir un risque d'atteinte à la réputation de la France liée à ces événements recevant une forte médiatisation.

A cette fin, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption prévoit :

- **d'intégrer systématiquement des mécanismes de prévention et de détection de la corruption :**
 - dans les textes relatifs à l'organisation des grands événements sportifs ;
 - dans les structures pilotant ou intervenant dans cette organisation : le modèle du comité d'éthique dans chaque structure, mis en place pour les JOP 2024 et pour la Coupe du monde de rugby en 2023, devra à ce titre être évalué.
- des contrôles par l'AFA de ces structures et de l'ensemble des acteurs ;
- **d'adopter des lignes directrices pour l'intégrité dans le sport, en associant l'ensemble des acteurs, publics et privé du secteur, afin d'accompagner le mouvement sportif dans la mise en œuvre de dispositifs anticorruption à la hauteur du niveau de risque.** L'objectif serait d'aider chaque acteur, quelle que soit sa taille, à mettre en place et à développer des politiques efficaces de prévention de la corruption. Les lignes directrices ont pour objet de proposer des recommandations, juridiquement non contraignantes, aux organisations sportives dans l'élaboration de leurs programmes éthiques pour prévenir et détecter la corruption au niveau national comme international.

AXE 3 - AGIR

4 – Soutenir les entreprises dans leur effort d’appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité

Ainsi que l’actualité s’en fait régulièrement l’écho, la mise en cause d’une entreprise dans une affaire de corruption peut entraîner des conséquences financières, commerciales et humaines lourdes : l’image de l’entreprise auprès de ses clients et partenaires est dégradée et l’accès aux financements est plus difficile. La corruption est donc facteur d’insécurité économique et peut fragiliser la compétitivité des entreprises.

A l’inverse, la mise en œuvre d’un programme de conformité anticorruption permet aux entreprises de se prémunir contre le risque de voir leur réputation entachée et leur valeur économique dégradée. Bien plus, la mise en œuvre d’un dispositif de conformité anticorruption participe de la sécurisation de leur performance économique dans un environnement concurrentiel où les valeurs de probité et le comportement éthique d’une entreprise sont autant d’éléments examinés attentivement par les tiers (consommateurs, investisseurs, etc.).

Il s’agit donc de soutenir les entreprises dans leur effort d’appropriation du standard anticorruption français et, en corollaire, de les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité.

A cette fin, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption prévoit :

- d’aider les entreprises, en lien avec les fédérations professionnelles, à prévenir les risques de corruption (par suite, de perte de valeur économique pour elles) au moyen de la diffusion du standard anticorruption français et de formations appropriées à leur taille et à leur ressources ainsi qu’aux enjeux sectoriels ;
- de faciliter les conditions d’accès des entreprises françaises conformes au financement et au crédit en promouvant le standard anticorruption français auprès des investisseurs et des organismes de crédit publics et privés, nationaux comme internationaux.

AXE 3 - AGIR

5 – Mieux sanctionner les atteintes à la probité

Plusieurs lois ont été adoptées récemment pour renforcer la maîtrise des risques et la déontologie dans les administrations publiques et mieux y prévenir et y détecter les atteintes à la probité.

A titre d'exemples :

- **décret n° 2011-775 du 28 juin 2011** : mise en œuvre d'un dispositif de contrôle et d'audit internes dans chaque ministère, visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques ;
- **loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013** : développement de la transparence sur les intérêts et le patrimoine des responsables publics ;
- **loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 et loi organique n° 2016-1090 du 8 août 2016** : inscription dans le statut général de la fonction publique de l'obligation d'impartialité, d'intégrité et de probité des fonctionnaires ; obligation de désigner un référent déontologue dans les administrations d'Etat et les collectivités territoriales ; institution de mécanismes de prévention des conflits d'intérêts applicable aux fonctionnaires et aux magistrats de l'ordre judiciaire ;
- **loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016** : d'une part, obligation pour les administrations de l'Etat et les collectivités territoriales de mettre en place des procédures de prévention et de détection des atteintes à la probité ; d'autre part, obligation pour ces mêmes administrations et collectivités de mettre en œuvre des procédures de recueil des signalements ;
- **loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017** : renforcement des obligations de déclaration d'intérêts et de patrimoine.

L'application de ces textes doit être évaluée, notamment au regard du nombre d'infractions détectées et des sanctions administratives (disciplinaires, annulation de décisions administratives), prononcées en cas de manquement au devoir de probité. La centralisation de ces données relatives aux trois fonctions publiques devrait, afin d'en garantir la pertinence et la cohérence d'ensemble, être assurée par un seul service, ainsi que le recommandent les organisations internationales.

Par ailleurs, les organisations internationales soulignent la nécessité d'un renforcement des sanctions pénales prononcées contre les auteurs de ces infractions. Dans son rapport de suivi de la mise en œuvre par la France de la convention internationale sur la lutte contre la corruption (2014), l'OCDE soulignait la faible mise en œuvre de l'infraction de corruption d'agent public étranger, en particulier l'absence de condamnation de personne morale.

Depuis cette évaluation, la mise en œuvre effective de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, celle de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ainsi que l'adoption de plusieurs textes (loi du 9 décembre 2016, lois organique et ordinaire du 14 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique) ont renforcé les sanctions encourues pour atteintes à la probité et amélioré la procédure de sanction.

L'application de ces textes doit faire l'objet d'une analyse qualitative et quantitative d'ensemble pour évaluer l'efficacité actuelle du traitement pénal de la corruption et sa coordination avec les différentes réponses administratives.

Actions :

- dresser un bilan des sanctions administratives et pénales ;
- centraliser l'information sur les sanctions disciplinaires des trois fonctions publiques.

Ces actions supposent notamment la réalisation d'un bilan précis et régulier des sanctions administratives (DGAFP et Conseil d'Etat).

Bénéfices attendus :

- approcher globalement la question des sanctions en cas d'atteintes à la probité, sans la limiter aux réponses pénales actuellement disponibles ;
- réévaluer le cas échéant les procédures et régimes de sanctions sur le fondement de données étayées.

Ce bilan général, qui devra être réalisé pour 2021, sera rendu public. Sur cette base, une évolution de la législation pourra, le cas échéant, être proposée pour mieux sanctionner les manquements au devoir de probité dans la fonction publique.

AXE 4 - RENFORCER L'ACTION FRANÇAISE INTERNATIONALE

L'efficacité et la reconnaissance internationale du dispositif français de lutte contre la corruption reposent essentiellement sur le développement de relations bilatérales opérationnelles constructives et sur un engagement déterminé dans le cadre des travaux menés au sein des organisations internationales.

Aux plans bilatéral et multilatéral, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption identifie les axes prioritaires suivants :

- favoriser une approche coordonnée des affaires de dimension internationale afin de limiter les conflits de compétences et harmoniser les sanctions prononcées, y compris par la signature de protocoles de coopération et la création d'un réseau international des agences de prévention de la coopération ;
- mobiliser l'expertise technique française pour aider au renforcement des capacités des autorités étrangères de lutte contre la corruption ;
- ériger la lutte contre la corruption parmi les priorités de l'action française dans les enceintes multilatérales en vue de promouvoir les principes de l'Etat de droit et permettre un développement économique durable.

MÉTHODOLOGIE : ASSOCIER LA SOCIÉTÉ CIVILE PAR UNE CONSULTATION PUBLIQUE

Le guide de l'ONU DC sur les « *Stratégies nationales de lutte contre la corruption* » préconise, après une phase d'état des lieux, d'associer tous les secteurs de la société au processus de rédaction de la stratégie nationale anticorruption.

Le projet de plan pluriannuel ci-dessus exposé, qui constitue le premier exercice de ce type en France, comporte de ce fait une dimension exploratoire (notamment dans ses axes 1 et 3.5 dont les premières échéances sont prévues en 2020 et 2021).

Il est donc prévu, dans la seconde partie de cette phase triennale (2021), de réaliser une consultation publique sur certaines actions du plan pluriannuel. Le contenu de cette consultation sera déterminé au regard des premiers résultats de mise en œuvre du plan.

Elle permettra d'associer pleinement les parties prenantes au retour d'expérience sur les premières réalisations du plan pluriannuel, ainsi qu'à la détermination des actions nouvelles susceptibles d'être portées dans le plan.