

# LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION : LE CONSTAT D'UN CADRE JURIDIQUE RENFORCÉ CONFRONTÉ À DES LIMITES OPÉRATIONNELLES



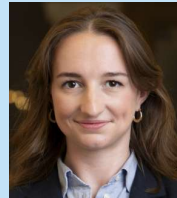
## VINCENT FILHOL

AVOCAT DEPUIS 2023, ET EST ASSOCIÉ AU SEIN DU CABINET NAVACELLE DEPUIS FIN 2025.

MAGISTRAT JUDICIAIRE ENTRE 2007 ET 2023, A NOTAMMENT EXERCÉ AU SEIN DU BUREAU ÉCONOMIQUE ET FINANCIER DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE (DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES), AU PARQUET NATIONAL

FINANCIER (PNF) EN TANT QUE VICE-PROUREUR FINANCIER, ET AU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES).

ENSEIGNE EN DROIT PÉNAL DES AFFAIRES DEPUIS 2014 DANS PLUSIEURS MASTERS ET EST CO-AUTEUR DU LIVRE BLANC « SYSTÉMATISER LES INVESTIGATIONS FINANCIÈRES POUR COMBATTRE LA CRIMINALITÉ ENVIRONNEMENTALE EN EUROPE » (2025).



## JULIETTE MOURGUES

AVOCATE AU BARREAU DE PARIS AU SEIN DU CABINET NAVACELLE, DIPLÔMÉE DU MAGISTÈRE JURISTE D'AFFAIRES INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES DE LA FACULTÉ DE DROIT DE NANCY (2021).

### Introduction

Le 9 décembre 2025, correspondant à la journée mondiale annuelle de lutte contre la corruption et à la date anniversaire de la loi du 9 décembre 2016, dite loi Sapin 2<sup>1</sup>, la Cour des comptes a publié un rapport relatif à « l'évaluation de la politique publique de lutte contre la corruption »<sup>2</sup>. Cette concomitance revêt une portée symbolique certaine, dans la mesure où elle invite à dresser un bilan de près de dix années de mise en oeuvre d'un cadre normatif présenté comme majeur en matière de prévention et de répression de la corruption.

En effet, le cadre juridique français en matière de lutte contre les atteintes à la probité a connu, depuis le début des années 2010, des évolutions importantes. Celles-ci trouvent notamment leur point de départ dans plusieurs affaires médiatisées ainsi que des évaluations internationales croisées en matière d'anticorruption (OCDE, GRECO, ONUDC), qui ont mis en lumière les insuffisances des dispositifs existants et ont conduit à l'adoption de premières règles renforçant la transparence et la prévention des conflits d'intérêts, avec la création notamment de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette même année, la loi du 6 décembre 2013<sup>3</sup> a créé le Par-

quet national financier (PNF) et l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFF).

Cette dynamique s'est prolongée avec l'adoption de la loi Sapin 2, élaborée dans un contexte de compétitivité internationale et en réponse à un cadre américain particulièrement structuré, doté d'une portée extraterritoriale forte, qui a permis de sanctionner à plusieurs reprises, et lourdement, des entreprises françaises. Cette loi a créé l'Agence française anticorruption (AFA) et a instauré un dispositif juridique français inédit et robuste visant la prévention et la détection de la corruption. Elle a également introduit la Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).

En 2019, le cadre institutionnel a poursuivi son développement avec la création de la juridiction spécialisée dédiée à la lutte contre la criminalité organisée, la Junalco<sup>4</sup>. Plus récemment, la loi du 13 juin 2025 sur le narcotrafic<sup>5</sup> est venue compléter cet ensemble normatif, avec notamment la création d'un parquet national contre la criminalité organisée (Pnac).

Dans le prolongement de ces évolutions législatives, les récentes affaires et notamment les poursuites engagées

à l'encontre de l'ancien Président de la République, Nicolas Sarkozy, ou encore celles engagées à l'encontre de Marine Le Pen, ont également contribué à replacer les infractions de corruption et, plus largement, les atteintes à la probité au coeur du débat juridique et institutionnel. Ces procédures illustrent l'application concrète des dispositifs existants et interrogent leur effectivité. Elles soulignent également les enjeux démocratiques qui y sont attachés, notamment en termes de respect de l'État de droit, de confiance des citoyens dans les institutions et de mise en oeuvre des mécanismes de responsabilité pénale des décideurs publics.

Malgré ces évolutions et la reconnaissance croissante des effets délétères des atteintes à la probité sur le fonctionnement démocratique, le rapport de la Cour des comptes (ci-après, « le rapport ») met en lumière le fait que la corruption demeure un phénomène encore insuffisamment identifié et mesuré. Cette faible visibilité rend difficile l'évaluation réelle de l'efficacité des dispositifs existants en matière de prévention, de détection et de sanction. Elle limite, par conséquent, la capacité des pouvoirs publics à adapter la réponse pénale et administrative ainsi qu'à développer des outils cohérents et proportionnés aux risques encourus. Cet

enjeu de meilleure connaissance de la réalité criminologique est l'une des missions de l'AFA qui a mis en place en 2024, un Observatoire des atteintes à la probité afin de disposer de données plus objectives pour mieux cerner la réalité des atteintes à la corruption, ainsi qu'une analyse des impacts de la criminalité organisée et du narcotrafic afin d'aider les administrations à mieux se protéger<sup>6</sup>.

La critique de la Cour des comptes sur l'absence de véritable politique de connaissance de phénomènes de délinquance financière est aussi présente dans un rapport rendu également en décembre 2025, sur la thématique de la fraude fiscale<sup>7</sup>.

Or, l'édition 2025 de l'Indice de perception de la corruption (IPC) constitue un signal supplémentaire particulièrement significatif, en ce qu'elle fait directement écho, s'agissant de la classification moins bonne de la France, aux observations émises par la Cour des comptes dans son rapport. Ces deux constats (sur le plan interne et international) convergent pour souligner que le pouvoir exécutif ne semble pas avoir pleinement appréhendé l'ampleur des enjeux relatifs à la prévention et à la répression de la corruption.

Selon cette dernière édition de l'IPC publiée début février 2026, l'adoption, dans une quasi-discrétion institutionnelle, du nouveau plan national pluriannuel de lutte contre la corruption illustre cette mobilisation insuffisante. Par ailleurs, la participation limitée du Gouvernement aux négociations de la première directive anticorruption de l'UE, dont la portée a été substantiellement réduite sous l'impulsion de plusieurs États membres, affaiblissant notamment le régime de responsabilité pénale des personnes morales, témoignerait d'un retrait préoccupant de la France dans la construction d'une politique anticorruption ambitieuse et cohérente.

Le rapport ne nie pas l'apport d'avancées majeures depuis 15 ans ainsi que la mobilisation des institutions concernées, mais le ton reste globalement sévère, appelant comme d'autres rapports sur le même sujet (notamment le rapport parlementaire de juillet 2021 sur l'évaluation de la loi Sapin 2, et les dernières évaluations du GRECO et de l'OCDE), à un véritable « second souffle » consistant en une stratégie anticorruption à tous les niveaux de l'État.

Le rapport met ainsi en exergue la complexité institutionnelle française en ma-

tière de lutte contre la corruption (I), ainsi que les disparités dans l'application du dispositif Sapin 2 selon la nature des acteurs concernés (II), à l'appui de sept recommandations finales à l'attention des ministères concernés.

## **I. Une réponse publique hétérogène face à un phénomène mal identifié**

### **A. Une organisation institutionnelle hétéroclite**

#### **1. Une chaîne pénale complexe génératrice de conflits de compétence**

La Cour des comptes rappelle que la France a progressivement construit un dispositif spécialisé pour traiter les atteintes à la probité, mais qui demeure inachevé. Malgré la création de structures dédiées, le traitement de la majorité de ces infractions continue d'être assuré par les juridictions généralistes. Cette situation tient moins à une absence de volonté politique qu'à une spécialisation conçue par strates successives, qui a produit un système où les outils nationaux coexistent avec un traitement local très hétérogène.

Les premières étapes, constituées par les pôles économiques et financiers en 1975<sup>8</sup> puis par la création des assistants spécialisés en 1998<sup>9</sup>, ont fourni une base d'expertise mais sans refonte de l'organisation judiciaire ni moyens adaptés. La création des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) en 2004<sup>10</sup> a cherché à répondre à la complexité croissante de certaines infractions économiques et financières, mais ces juridictions ont été absorbées par le contentieux de la criminalité organisée et des fraudes financières majeures. La Cour des comptes met en avant le fait que les atteintes à la probité sont délaissées marginales parmi les infractions traitées par les JIRS.

La mise en place du PNF<sup>11</sup> a représenté une étape décisive en dotant un organe judiciaire d'une compétence nationale pour les affaires les plus sensibles. La montée en charge rapide et constante de ce parquet confirme sa centralité dans le traitement de la probité complexe, mais elle s'accompagne d'un allongement notable des délais, révélateur d'une tension structurelle entre centralisation et capacité d'absorption.

L'empilement des structures spécialisées produit aujourd'hui une fragmentation institutionnelle soulignée par la Cour des comptes, qui met en

évidence un manque de lisibilité dans la répartition des compétences. Les chevauchements entre pôles, JIRS et PNF génèrent des arbitrages de compétence chronophages et parfois contradictoires, au détriment de la cohérence de la chaîne pénale.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que la majorité des affaires de probité, bien que moins complexes, sont instruites localement par des juridictions ordinaires, avec un traitement fragmenté et peu spécialisé.

Ainsi, malgré l'introduction d'outils spécialisés, le traitement des atteintes à la probité reste dual : hautement spécialisé pour quelques dossiers d'envergure, largement ordinaire pour le contentieux de proximité. Cette dichotomie interroge l'ambition de la politique pénale anticorruption, qui ne peut se limiter à une approche centrée sur la complexité au détriment de la densité territoriale et de la régularité de la réponse aux infractions du quotidien. L'enjeu désormais n'est plus la création de nouvelles structures, mais la rationalisation du pilotage et l'unification des critères d'orientation, afin de transformer l'empilement actuel en véritable architecture lisible et cohérente.

#### **2. Des institutions administratives segmentées en matière d'atteintes à la probité**

L'action administrative française en matière d'atteintes à la probité repose sur un ensemble d'institutions spécialisées dont les compétences se complètent, mais qui demeurent fortement segmentées. L'AFA occupe une place centrale dans la prévention : elle accompagne les organisations publiques et privées dans la mise en place de dispositifs de conformité et détient un pouvoir de contrôle pouvant conduire à des sanctions, indépendamment de la constatation de faits de corruption. L'AFA a la particularité d'intervenir dans une logique de régulation ex ante, fondée sur la qualité des dispositifs internes plutôt que sur la réaction à la commission d'infractions.

À côté de cette approche organisationnelle, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) agit sur le versant de la transparence et de l'intégrité des responsables publics. Elle contrôle les déclarations d'intérêts et de patrimoine, encadre les mobilités entre secteurs public et privé et supervise

le registre des représentants d'intérêts. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) complète ce dispositif en surveillant le financement de la vie politique, même si la portée de son action demeure limitée par des prérogatives juridiques restreintes.

D'autres acteurs administratifs contribuent indirectement à la lutte contre la probité. Le service de renseignement financier Tracfin, bien que principalement orienté vers la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, joue un rôle essentiel de détection en identifiant des flux financiers atypiques susceptibles de révéler des comportements corruptifs. Les juridictions financières - Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes - participent également à cette vigilance en révélant, au fil de leurs contrôles, des irrégularités de gestion pouvant signaler des risques d'atteinte à la probité. Leur mission porte avant tout sur l'ordre public financier, mais leurs observations alimentent souvent la prévention ou la détection de faits délictueux.

Pris ensemble, ces acteurs constituent un dispositif institutionnel dense, mais marqué par une fragmentation structurelle. Chaque institution opère sur un segment spécifique - conformité, transparence, financement politique, flux financiers, gestion publique - sans qu'un mécanisme de pilotage transversal ne garantisse une coordination complète. Si cette segmentation permet une couverture large des risques, elle conduit aussi à une cohérence imparfaite de la prévention et de la détection, et interroge la capacité du système à produire une réponse pleinement intégrée face aux atteintes à la probité.

Pour garantir une véritable coordination institutionnelle, la Cour des comptes recommande plusieurs pistes : la fusion de l'AFA et de la HATVP, la transformation de l'AFA en autorité administrative indépendante, ou encore le renforcement du cadre actuel par la mise en place d'un comité interministériel, qui constitue la première mesure du Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029.

## **B. Une répression à l'efficacité**

### **limitée**

#### **1. Une répression pénale fragilisée par un manque de moyens et de spécialisation**

Le rapport de la Cour des comptes souligne la difficulté à disposer de compétences véritablement spécialisées sur l'ensemble du territoire. Cette faiblesse limite la capacité de détection des infractions de probité et aboutit à des sanctions rares, peu dissuasives et rendues après des délais particulièrement longs. Pour illustrer ce constat, le rapport s'appuie sur plusieurs données chiffrées.

Par exemple, concernant l'OCLCIFI, il ressort que la part des dossiers de probité traités a doublé en dix ans tandis que les stocks ont augmenté de manière spectaculaire (+78 % en 10 ans), sans progression du nombre d'affaires clôturées, ce qui porte la durée moyenne de traitement des affaires à environ quatre ans. Par ailleurs, l'activité de ce service est désormais très fortement concentrée à Paris, qui représente plus de la moitié des saisines.

Plus largement, le traitement judiciaire des atteintes à la probité demeure caractérisé par la longueur des procédures et par des sanctions souvent limitées. S'agissant de la réponse pénale, le constat est particulièrement marquant : près de la moitié des affaires recensées ne donnent lieu à aucune poursuite. Le ministère de la Justice explique ce faible taux par des infractions fréquemment insuffisamment caractérisées, des faits difficiles à élucider ainsi que par la complexité de ces enquêtes, qui mobilisent des moyens importants et requièrent des investigations financières et techniques poussées.

De plus, la Cour des comptes souligne qu'en matière d'atteintes à la probité, les juridictions prononcent encore majoritairement des peines d'emprisonnement assorties du sursis, tandis que les peines fermes demeurent rares. Cette pratique peut contribuer à une perception d'indulgence à l'égard de comportements pourtant graves, susceptibles d'affecter la confiance dans les institutions publiques ou économiques.

Cependant, il convient de souligner que la loi Sapin 2 ainsi que la loi de moralisation de la vie publique de 2017<sup>12</sup> ont ren-

forcé le panel de peines complémentaires applicables aux infractions de probité : interdiction d'exercer une fonction publique, inéligibilité, confiscation élargie, interdiction de gérer ou d'administrer une entreprise, etc. Ces sanctions, plus adaptées à la nature des atteintes à la probité, constituent aujourd'hui un levier essentiel de la politique répressive.

S'agissant de la durée des procédures, elle constitue l'un des principaux freins à une répression réellement dissuasive. Les enquêtes, souvent étalées sur plusieurs années, affaiblissent l'impact des sanctions et alimentent un sentiment d'impunité. Lorsque des condamnations interviennent près d'une décennie après les faits, leur portée symbolique et préventive est considérablement réduite. Ainsi, malgré des outils renforcés et des services spécialisés, ces obstacles nourrissent la perception d'une réponse pénale peu efficace.

#### **2. Un recours insuffisant aux sanctions administratives et disciplinaires**

La Cour des comptes relève que les sanctions non pénales demeurent insuffisamment mobilisées. Elle rappelle pourtant que les atteintes à la probité constituent des fautes professionnelles susceptibles de justifier l'engagement de procédures disciplinaires, pouvant aller jusqu'au licenciement pour faute grave ou lourde. Dans le secteur public, ces sanctions s'inscrivent dans le cadre des règles déontologiques applicables aux agents, tandis que dans le secteur privé, elles reposent principalement sur le non-respect du règlement intérieur ou des obligations contractuelles.

Le rapport met en avant également l'absence de données fiables permettant d'apprécier l'usage réel des sanctions disciplinaires. Dans le secteur privé, aucune statistique n'existe pour recenser les mesures prises. Dans le secteur public, les dispositifs de suivi sont hétérogènes : certaines administrations excluent certaines professions du périmètre de recensement, et les définitions des manquements diffèrent d'un organisme à l'autre. Certaines administrations ne prennent en compte que les infractions pénales, tandis que d'autres incluent les manquements déontologiques. Cette absence d'harmonisation rend difficile toute évaluation précise de la mise en oeuvre des sanctions. Malgré ces limites, il apparaît que le volume de sanctions demeure relativement

faible, bien qu'en progression (de 169 en 2016 à 256 en 2023), et que leur application reste très inégale selon les administrations.

La Cour des comptes observe par ailleurs que certaines administrations conditionnent l'engagement de sanctions disciplinaires à l'ouverture de poursuites judiciaires. Cette pratique vise, selon le rapport, à limiter le risque de contentieux devant le juge administratif, mais a pour effet de retarder ou de restreindre l'exercice du pouvoir disciplinaire, alors même que celui-ci est indépendant du traitement pénal.

## II. Un dispositif français de compliance à plusieurs vitesses

### A. Un secteur privé plus mature

#### 1. Un secteur privé doté d'un cadre juridique à la portée clarifiée et mieux connue

Le rapport de la Cour des comptes souligne que la loi Sapin 2 adoptée il y a bientôt dix ans, a instauré un cadre réglementaire robuste et structuré de prévention de la corruption en France. En effet, cette loi constitue une réforme sans précédent, puisqu'elle instaure au sein de son article 17, une obligation pour les entreprises dépassant certains seuils d'effectifs et de chiffre d'affaires, de mettre en place un dispositif complet de prévention et détection de la corruption à l'aide de huit piliers.

De plus, afin d'accompagner les entreprises dans l'appropriation de ces exigences, le rapport évoque les recommandations détaillées publiées par l'AFA, qui sont prévues par la loi Sapin 2. En effet, elles ont joué un rôle clé et ont permis de préciser l'esprit du législateur, d'expliquer les attentes et d'aider les organisations à structurer la mise en oeuvre des dispositifs afin de permettre une efficacité réelle. C'est ainsi que, grâce à cette articulation entre loi et recommandations, la France s'est dotée d'un cadre cohérent, lisible et pragmatique.

Il ne va pas sans rappeler que ce cadre est par ailleurs considéré comme précurseur au niveau international. En effet, il se distingue des dispositifs anglo-saxons tels que le Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) américain et le Bribery Act britannique (UKBA) avec une particularité majeure : en France, le non-respect

des obligations de prévention prévues par la loi Sapin 2 peut être sanctionné même en l'absence de tout acte de corruption. Cela signifie que ce n'est pas seulement la commission d'un acte de corruption qui expose l'entreprise à des risques juridiques, mais également l'insuffisance ou l'absence de dispositif de prévention. Ainsi, cette logique permet d'instaurer une culture fondée sur l'anticipation plutôt que sur la réaction.

Le rapport de la Cour des comptes fournit également des données chiffrées permettant de situer l'ampleur du dispositif : ce dernier ne s'applique qu'à environ 2% des entreprises, qui représentent tout de même une part importante de l'activité économique française. Cela permet de mieux comprendre la portée réelle de la loi et la manière dont elle irrigue progressivement le tissu économique. Le rapport met aussi en avant les enseignements tirés des diagnostics et évaluations menés par l'AFA. En effet, dans son diagnostic publié en 2024, l'AFA conclut notamment sur le fait que les entreprises ayant répondu à l'enquête démontrent un très bon niveau de connaissance des infractions de corruption et de trafic d'influence<sup>13</sup>.

Ces travaux montrent que les entreprises ont désormais une meilleure compréhension des risques de corruption et des attentes réglementaires. Ils révèlent par ailleurs une progression notable dans le déploiement effectif des mesures anticorruption : élaboration de cartographies plus structurées, adoption de procédures d'évaluation des tiers, montée en compétence des équipes, etc. Le diagnostic 2024 de l'AFA montre que les entreprises ont désormais mis en place les mesures anticorruption depuis plus de deux années et que certaines d'entre elles font l'objet de mises à jour régulières<sup>14</sup>.

#### 2. Des progrès réels mais des difficultés persistantes

Malgré la solidité du cadre juridique mis en avant par le rapport, la Cour des comptes, en s'appuyant sur le diagnostic 2024 réalisé par l'AFA, souligne que certaines mesures restent difficiles à mettre en oeuvre. Ce diagnostic permet également d'identifier, en miroir, les mesures les plus couramment ap-

pliquées par les entreprises. Il en ressort que l'évaluation de l'intégration des tiers constitue la mesure la plus complexe pour les entreprises répondantes, tandis qu'à l'inverse, la mise en place d'un code de conduite apparaît comme la plus aisée<sup>15</sup>.

Afin de faire état de la perception des entreprises s'agissant des obligations de mise en oeuvre de conformité, la Cour des comptes cite un sondage réalisé en 2024 par le Medef auprès de ses adhérents, sur le bilan de la loi Sapin 2<sup>16</sup>. A l'occasion de ce sondage, de nombreuses entreprises ont souligné la professionnalisation croissante de leurs équipes en matière de prévention de la corruption et plus largement de conformité. La mise en oeuvre de la loi Sapin 2 a agi comme un véritable levier d'apprentissage, conduisant les organisations à structurer leurs politiques, renforcer leurs procédures internes et développer une expertise désormais mieux identifiée. Par ailleurs, ce mouvement s'accompagne selon les entreprises, d'une reconnaissance accrue du cadre français sur la scène internationale.

Un autre enseignement majeur tiré du sondage du Medef est la création, dans la majorité des entreprises y ayant répondu, d'un département dédié à la conformité, distinct de la direction juridique. Cette évolution témoigne de la reconnaissance de la conformité comme une fonction à part entière, dotée d'un périmètre élargi et d'une expertise spécifique. Cette séparation permet de renforcer l'indépendance de la fonction, d'améliorer la lisibilité des responsabilités et de professionnaliser davantage la gestion des risques de corruption, mais aussi d'autres thématiques de conformité. Cependant, le sondage du Medef permet également de constater que les entreprises présentent des niveaux très différents de ressources dédiées à la conformité.

La Cour des comptes met également en évidence plusieurs limites importantes. Elle montre que, si des progrès réels ont été accomplis en matière de formalisation des dispositifs anticorruption, ceux-ci concernent principalement les grandes entreprises, mieux dotées en ressources. Par ailleurs, même si certaines organisations communiquent davantage et cherchent à diffuser leurs dispositifs auprès de leurs partenaires, l'impact réel de ces actions reste difficile à mesurer. Enfin, la formalisation d'un programme ne

garantit en rien son efficacité : pour qu'un dispositif de prévention soit pleinement opérationnel, il doit s'accompagner d'un engagement clair et durable de l'instance dirigeante, de ressources adéquates et d'une véritable transformation interne.

### **3. Une conscience croissante du risque d'un dispositif à améliorer**

Le rapport souligne que les entreprises ont désormais pleinement conscience des risques de corruption et qu'elles s'efforcent de mesurer l'impact réel de leurs dispositifs de prévention.

Cependant, plusieurs interrogations persistent. D'une part, les entreprises estiment que l'exposition au risque devrait primer sur le seul critère de taille dans la détermination du champ d'application des obligations. D'autre part, la condition tenant à l'implantation du siège de la société mère en France conduit à exclure les groupes étrangers, ce qui crée selon elles, une forme d'inégalité de traitement.

## **B. Un secteur public encore en retard**

### **1. Un cadre public encore trop vague et insuffisamment structuré**

La Cour des comptes aborde la situation du secteur public sous un angle très contrasté par rapport à celui du secteur privé. Elle met en évidence un écart notable de précisions et d'exigences entre les deux cadres réglementaires. En effet, contrairement au dispositif destiné aux entreprises, encadré de manière détaillée par l'article 17 de la loi Sapin 2 et les recommandations de l'AFA, le secteur public ne bénéficie pas d'une liste clairement définie de mesures de prévention de la corruption. Il n'existe pas, pour les administrations et organismes publics, l'équivalent des huit piliers imposés aux entreprises.

Cette différence se manifeste également dans le régime des sanctions. Alors que les entreprises peuvent faire l'objet d'un contrôle de l'AFA et, en cas de manquements, être déférées devant la commission des sanctions, cette voie n'est pas ouverte pour les personnes morales de droit public. L'absence de procédure de sanction spécifique contribue à accentuer le caractère moins contraignant du dispositif applicable au secteur public.

La Cour des comptes explique cette situation par la multiplicité des cadres juridiques déjà applicables aux acteurs publics. Ceux-ci sont ainsi soumis à un ensemble de règles souvent plus vastes mais moins ciblées : obligations déontologiques des agents publics, dispositifs de signalement interne, obligations de transparence, exigences de contrôle interne, ou encore réglementations particulières propres à certaines fonctions ou catégories d'agents (magistrats, élus, métiers sensibles, etc.). Cette superposition de normes préexistantes apparaît comme l'une des raisons pour lesquelles le législateur n'a pas fait du secteur public une priorité dans la construction du dispositif de la loi Sapin 2.

### **2. Des retards importants dans la mise en oeuvre, tant au niveau de l'État que des collectivités**

Le rapport de la Cour des comptes met donc en lumière un retard significatif dans la mise en oeuvre des mesures de prévention de la corruption au sein du secteur public, retard qui touche à la fois l'échelon local et l'échelon central. Les contrôles réalisés montrent en effet que très peu de collectivités disposent aujourd'hui d'un dispositif complet et opérationnel. Ce constat est d'autant plus marquant que certaines des entités contrôlées sont de grandes collectivités territoriales, dont la taille pourrait laisser supposer une meilleure structuration et une plus grande capacité à déployer les mesures attendues.

Malgré ce constat globalement négatif, la Cour reconnaît toutefois une progression dans les grandes collectivités, progression qui ne se retrouve pas au niveau des communes. Les entretiens menés pour les besoins du rapport ont révélé une implication limitée des associations représentatives d'élus locaux dans la diffusion d'une culture de prévention de la corruption.

S'agissant des petites collectivités, le rapport souligne qu'elles perçoivent souvent les obligations liées à la prévention de la corruption comme excessivement contraignantes, et qu'elles ne saisissent pas toujours le lien entre ces obligations et les objectifs plus larges de protection de la probité publique. Ce ressenti est amplifié par la perception d'une accu-

mulation de textes législatifs, laquelle nourrit un climat d'insécurité juridique et complique l'appropriation effective des règles.

Les constats de la Cour des comptes révèlent une mise en oeuvre très disparate des dispositifs de prévention de la corruption au sein des ministères et administrations centrales. Les services douaniers n'ont finalisé leur cartographie des risques qu'en 2024, la police nationale n'a identifié formellement ses risques d'atteinte à la probité que depuis 2022, et les préfetures n'ont pas encore lancé l'expérimentation annoncée pour 2024. À l'inverse, la DGFIP fait figure d'exception en disposant d'un dispositif complet et mature, que le rapport met en avant, l'administration estimant que le faible nombre de cas de corruption recensés traduit l'efficacité de sa démarche.

Au sein du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption récemment adopté, l'une des orientations majeures consiste à s'assurer de la mise en place de dispositifs de prévention, détection et remédiation contre les risques d'atteinte à la probité, dans le secteur public. Cette recommandation vise autant les services de l'État que les collectivités territoriales, qui sont confrontés à des vulnérabilités propres à leurs missions et à leur organisation<sup>17</sup>.

### **3. Des obligations existantes confrontées à des difficultés de mise en oeuvre**

La Cour des comptes souligne que, malgré un cadre déontologique déjà posé, sa mise en oeuvre reste très hétérogène dans le secteur public. Si l'ambition est réelle au niveau ministériel, le déploiement territorial est beaucoup moins abouti : les référents déontologiques locaux manquent de soutien, travaillent souvent de manière isolée et voient leur rôle encore mal identifié. L'animation du réseau par la HATVP demeure insuffisante, ce qui empêche toute dynamique collective.

Le renoncement à créer un déontologue du Gouvernement, pourtant envisagé, témoigne également de la difficulté à structurer un pilotage national fort. Pour la Cour des comptes, ces limites montrent que la prévention de la corruption ne peut reposer uniquement sur des obligations formelles : elle exige une véritable ap-

propriation, un accompagnement institutionnel soutenu et un contrôle effectif du déploiement des référents et des dispositifs d'alerte pour devenir réellement opérationnelle.

Afin de garantir un accompagnement institutionnel pour lutter contre la corruption, le plan pluriannuel de lutte contre la corruption préconise l'installation d'un comité interministériel, et ce afin de permettre le suivi de la mise en oeuvre de la politique de lutte contre la corruption et d'adapter les priorités<sup>18</sup>.

#### 4. Un renforcement de la maîtrise des risques à appréhender plus globalement

Les administrations connaissent un sursaut face à la corruption de basse intensité, mais les réponses restent encore partielles. Si les agents publics sont de plus en plus sensibilisés, peu de mesures transversales fortes ont été mises en place. Les administrations les plus exposées - police, gendarmerie, douanes, justice, administration pénitentiaire - renforcent surtout leurs formations et développent de nouveaux outils de contrôle, notamment l'automatisation de la surveillance de l'utilisation des fichiers et la création de relais entre organismes.

Parallèlement, la Cour souligne que les risques humains doivent être appréhendés plus globalement.

Ensemble, ces éléments montrent un mouvement de renforcement, encore hétérogène, de la prévention des risques de probité.

Au regard des éléments précédemment exposés, la Cour des comptes recommande, pour le secteur public, que l'AFA assure le déploiement des référents déontologues, la mise en place des dispositifs d'alerte interne et la publication des données relatives aux marchés publics. Elle préconise également la mise en oeuvre d'outils et de mesures de contrôle adaptés aux enjeux de corruption liés à la criminalité organisée.

#### Les sept recommandations de la Cour des comptes

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 oeuvre 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 '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).

#### Notes :

1. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

2. Rapport public thématique Évaluation de la poli-

tique de lutte contre la corruption, [https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-12/20251209-Evaluation-de-la-lutte-contre-la-corruption\\_2.pdf](https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2025-12/20251209-Evaluation-de-la-lutte-contre-la-corruption_2.pdf).

3. Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.
4. Circulaire du 17 décembre 2019 relative à la compétence nationale concurrente du tribunal de grande instance et de la cour d'assises de Paris dans la lutte contre la criminalité organisée de très grande complexité, et à l'articulation du rôle des différents acteurs judiciaires en matière de lutte contre la criminalité organisée.
5. Loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotraffic.
6. Rapport d'activité 2024 de l'AFA.
7. La lutte contre la fraude fiscale, rapport public thématique, décembre 2025.
8. Loi n°75-701 du 6 août 1975 modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale.
9. Loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.
10. Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.
11. Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.
12. Loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique
13. "Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises", Agence Française Anticorruption, 2024, p.8 ("Comme en 2022, la quasi-totalité des répondants estime pouvoir définir la corruption, qu'elle soit active ou passive, et le trafic d'influence, ainsi qu'en donner des exemples. Le thème de la corruption est un sujet qui a été abordé au cours des six derniers mois dans l'environnement professionnel de la grande majorité (88%) des répondants, comme en 2022.").
14. "Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises", Agence Française Anticorruption, 2024, p.15 ("Concernant la maturité des mesures mises en place, la quasi-totalité des entreprises indique qu'elles existent depuis plus de deux ans (92%, + 6 points par rapport à 2022\*) [...] Certaines mesures sont plutôt mises à jour annuellement, telles que la cartographie des risques de corruption et de trafic d'influence (42%), le dispositif de formation (40%) et le contrôle et l'évaluation interne des mesures (33%). D'autres mesures telles que le code de conduite anticorruption (36%), le dispositif d'alerte interne (30%) et le régime disciplinaire (24%) sont mises à jour lors d'événements significatifs.").
15. "Diagnostic national sur les dispositifs anticorruption dans les entreprises", Agence Française Anticorruption, 2024, p.16 ("La majorité des entreprises répondantes considèrent que l'évaluation de l'intégrité des tiers est la mesure la plus difficile à mettre en oeuvre (49%, - 10 points par rapport à 2022\*)").
16. 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.
17. "Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029", Agence française anticorruption, 2025 ("Mettre en place, dans toutes les administrations d'État un dispositif complet de prévention, de détection et de remédiation contre les risques d'atteintes à la probité basé sur une analyse précise des risques.[...] Renforcer le suivi et contrôler la bonne application par les collectivités territoriales des dispositifs de prévention et de détection des atteintes à la probité avec une attention particulière sur les règles de transparence").
18. "Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2025-2029", Agence française anticorruption, 2025 ("Installer un comité interministériel pour prévenir et lutter contre la corruption. Ce comité traduit la volonté du Gouvernement de faire de la lutte contre la corruption une politique publique prioritaire et de suivre régulièrement son avancée. Il pourra, en fonction de l'évolution du phénomène, déterminer de nouvelles priorités sectorielles").