

Transparence et contrôle du plan de relance

Diagnostic et recommandations de Transparency International France

Introduction

En avril 2020, Transparency France [alertait](#) sur les risques liés aux importantes dépenses publiques qui allaient devoir être réalisées pour faire face aux conséquences économiques de la crise sanitaire, et sur la tentation d'affaiblir les contrôles et l'exigence de transparence pour répondre à l'urgence. Nous recommandons plutôt un assouplissement des procédures strictement temporaire et proportionné à l'urgence.

Pourtant, comme nous le craignons, des dérives ont été constatées par la suite (*sur les [commandes de masques](#) par les collectivités, ou la compensation par l'Etat du [chômage partiel](#) par exemple*) et certaines procédures de contrôle, notamment le seuil de publicité obligatoire des marchés publics, ont été [assouplies plus que nécessaire](#).

Aujourd'hui, c'est un plan de relance d'un montant de 100 milliards d'euros qui est en cours de déploiement, financé d'abord par des fonds nationaux puis par des fonds européens. Pour garantir que ces dépenses atteignent les objectifs sociaux et environnementaux qui leur ont été assignés, et éviter qu'elles ne nourrissent la corruption, il est indispensable d'assurer une transparence et un contrôle suffisant en amont et en aval de leur attribution.

A) La transparence du plan de relance

1) Transparence a priori : appels d'offre et appels à projet

Recommandations de Transparency International France :

- Centraliser les appels d'offre et appels à manifestation d'intérêt sur une plateforme en ligne unique
- Prévoir des délais suffisamment longs de candidature
- Publier des critères clairs d'éligibilité et de sélection
- Stopper la hausse constante du seuil de publicité préalable des marchés publics
- Garantir des moyens humains suffisants pour l'instruction des dossiers

Pourquoi c'est nécessaire :

Une transparence maximale doit être garantie lors de la publication des appels d'offre pour les marchés publics, et des appels à projet pour les subventions, afin que les candidats bénéficient d'un accès équitable aux financements du plan de relance. Sans quoi, quelques « professionnels de la subvention » peuvent accaparer l'argent public au détriment de candidats plus efficaces pour remplir les objectifs sociaux et environnementaux assignés au plan de relance. Cette transparence en amont permet également d'éviter la corruption et le favoritisme qui se nourrissent de l'opacité. Ce lien a été démontré par une [étude](#) de 2020 réalisée à partir des données essentielles de la commande publique. Celle-ci démontre que le risque de favoritisme est largement lié à la durée de publicité de l'appel d'offre et au type de procédure de passation utilisé, alors que la présence de clauses environnementales et sociales a peu d'impact et ne favorise pas un éventuel « localisme ».

Les risques en cas de transparence incomplète

Un délai de publicité trop réduit a déjà nui aux objectifs assignés au plan de relance national. C'est ce qu'a démontré un [rapport d'information](#) du Sénat publié en novembre 2021. Il constate d'abord que le taux de sélectivité des projets financés par la BPI France, un des multiples opérateurs du plan de relance, s'est montré particulièrement faible, 30% des projets candidats obtenant un financement. La mission d'information du Sénat explique cette faible sélectivité par les délais resserrés de candidature et le manque de moyens humains pour examiner les dossiers. Outre le risque de fraude, cela peut également conduire à un non-respect des objectifs environnementaux assignés au plan de relance : seuls 3 % des projets aéronautiques et 30 % des projets automobiles sélectionnés par la BPI France contribuaient explicitement à la transition vers la mobilité verte selon le Sénat, contrairement aux ambitions affichées.

La lisibilité des critères d'attribution est indispensable pour éviter la corruption. Selon un [rapport](#) de la Cour des comptes sur les dépenses publiques pendant la crise, le manque de lisibilité et la complexification des critères des aides publiques, notamment sur la compensation de l'activité partielle, a favorisé les fraudes qui ont été constatées a posteriori.

Les exemples à suivre :

En matière d'appels à projets accordant des subventions, le ministère de l'Economie a élaboré un [agenda en ligne](#) pour centraliser les appels lancés par différents opérateurs en charge de l'attribution du plan de relance . Cet agenda mentionne les dates d'ouverture et de clôture des appels à projet, et il indique clairement les critères d'éligibilité et de sélection.

En matière de marchés publics, l'Ukraine a développé en 2016 et en partenariat avec Transparency International la plateforme en ligne [ProZorro](#) qui permet de centraliser les appels d'offre et données des marchés publics de tous les acheteurs publics du pays. Ce projet garantit une transparence bien plus complète qu'en France où la publication des appels d'offre est dispersée entre les 70 000 acheteurs publics, malgré quelques tentatives de centralisation comme le portail des marchés publics [SCOPE](#) en Occitanie.

2) Transparence a posteriori : ouverture des données du plan de relance

Recommandations de Transparency International France :

- Publier données des aides attribuées au titre du plan de relance dans un format open data respectant les critères suivants :
- **Agrégé** : centraliser la publication des jeux de données dans un portail en ligne unique
- **Exhaustif** : publier l'ensemble des données collectées par l'administration, notamment le montant de la subvention accordée, l'identité du bénéficiaire final (personne morale ou physique) et un descriptif du projet financé.
- **Interopérable** : faciliter les réutilisations et croisements de données en mentionnant notamment des identifiants communs comme le code SIRET pour les entreprises
- **Ouvert** : autoriser les téléchargements gratuitement, sans inscription préalable, et avec une licence permettant une réutilisation libre des données

Pourquoi c'est nécessaire :

Une fois les fonds publics attribués, il est indispensable que le public puisse bénéficier de l'information la plus précise sur ceux-ci afin de détecter d'éventuels cas de corruption, et de s'assurer qu'ils ont bien

été utilisés pour les objectifs assignés. Or, cette transparence complète est pour l'instant incertaine : selon une [étude](#) de l'Open Spending Coalition publiée en juin 2021, seuls 9% des états destinataires (Bulgarie et Roumanie) des fonds du plan de relance européen prévoient de publier les informations relatives aux destinataires finaux du plan de relance.

La transparence sur les destinataires finaux des mesures du plan de relance est pourtant essentielle pour s'assurer de son efficacité et éviter que cet argent public ne nourrisse la corruption. Ce constat a été formulé par le Président de la République lui-même lors d'un [discours](#) prononcé en septembre 2020 à l'occasion du sommet des leaders de l'Open Government Partnership, dans lequel il a annoncé que « *toutes les mesures de relance devraient être disponibles en open data pour permettre aux citoyens de suivre l'argent* ». Cet engagement de transparence a été traduit dans la [liasse d'engagements](#) de la France auprès de l'Open Government Partnership publiée en décembre 2021. Le ministère de l'Économie s'y engage à renforcer la transparence du plan de relance, avec une publication régulière des données, une accessibilité renforcée via une plateforme unique avec des visualisations graphiques, et un encouragement aux réutilisations. Cet engagement ne précise pas néanmoins quelles seront les données qui seront publiées ce qui est une lacune.

Par ailleurs, pour ce qui relève des fonds du plan de relance financés par l'Union européenne, le [règlement 2021/241](#) du Parlement européen et du Conseil indique les informations que les Etats membres devraient conserver pour bénéficier de ces financements. L'article 22 précise ainsi que devront être tenus à disposition des autorités de contrôle dans un format standardisé les informations suivantes :

- Le nom du destinataire final des fonds
- Le nom du contractant et du sous-traitant du marché public
- Le prénom, nom et la date de naissance du ou des bénéficiaires effectifs du destinataire des fonds ou du contractant
- Une liste de toutes les mesures de mise en œuvre des réformes et des projets d'investissement au titre du plan pour la reprise et la résilience, avec le montant total du financement public de ces mesures et en indiquant le montant des fonds versés au titre de la facilité et d'autres Fonds de l'Union ;

La France s'est engagée à respecter cette exigence dans la [circulaire n° 6300-SG](#) du 30 août 2021. Néanmoins, il n'est pas précisé si ces données seront rendues publiques ou non. De plus, cet engagement ne s'applique que pour les financements du plan de relance en provenance de l'UE, et rien n'est précisé pour les fonds du plan de relance financés par l'Etat français lui-même.

La publication par défaut en open data des jeux de données collectés est pourtant une obligation pour les administrations depuis l'adoption de la loi pour une république numérique de 2016. Cette obligation a été renforcée par les recommandations du [rapport « Bothorel »](#) qui ont été formalisées par la publication de la [circulaire 6264/SG](#) du 27 avril 2021. On voit donc mal quelle justification pourrait permettre à l'administration de s'opposer à une demande d'accès à documents administratifs visant les destinataires finaux du plan de relance.

L'intérêt d'une publication de ces informations en open data est notamment de permettre de croiser ces données avec d'autres sources comme le [registre des bénéficiaires effectifs](#), et de développer des outils de détection des risques de fraude par les pouvoirs publics (Projet [ARACHNE](#) développé par la Commission européenne, projet [DATACROS](#) développé par le consortium Transcrime) ou la société civile (projet [Integrity Watch](#) développé par Transparency International)

La transparence très insuffisante du plan d'investissement d'avenir de 2008 :

La transparence incomplète sur l'attribution de fonds publics de relance a déjà été constaté par le passé. Un [rapport](#) de la Cour des comptes publié en octobre 2021 a analysé la mise en œuvre du Plan investissement d'avenir (PIA) lancé en 2008 à la suite de la crise financière et rattaché à France relance aujourd'hui. Il relève notamment l'information lacunaire fournie au Parlement sur les données de gestion des fonds publics fournies par le Secrétariat général pour l'investissement en charge du PIA. En l'absence d'une plateforme centralisée, il était ainsi nécessaire de passer par les différents sites des opérateurs (BPI France par exemple) ou des entreprises destinataires pour obtenir des informations sur les projets financés, ce qui n'est pas satisfaisant. La Cour relevait également le manque de lisibilité sur la provenance nationale ou européenne des fonds attribués, un problème que l'on retrouve encore aujourd'hui et qui complexifie notamment la tâche des associations européennes qui souhaitent s'assurer de la bonne utilisation des fonds européens.

La transparence insuffisante de subventions plus ponctuelles (Plan Ecophyto, subventions à la pêche)

Ce défaut de transparence a posteriori dans l'utilisation de l'argent public n'est limité aux plans de relance de grande ampleur. Il s'observe également dans des projets plus ponctuels. L'association [Bloom](#) a ainsi déploré la gestion opaque des données du Fonds européen pour la pêche en France, sous la tutelle de la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, ainsi que la mauvaise qualité des fichiers de données lacunaires qui lui ont été communiqué après de nombreux recours. Il en va de même pour le [plan Ecophyto](#), destiné à réduire l'usage des pesticides par les agriculteurs, et dont la mauvaise gestion des données a été souligné par un [rapport administratif](#) de décembre 2019. Dans ces deux cas, la publicité lacunaire empêche toute redevabilité et elle ne permet pas à la société civile, et même aux services de l'Etat, de vérifier que les fonds publics ont été attribués dans le sens des objectifs d'intérêt public qui devaient être atteints.

Une transparence plus poussée mais toujours incomplète pour le plan de relance actuel

Pour le plan de relance actuel, certains efforts de transparence sont à saluer mais ils restent incomplets. Le ministère de l'Économie a mis en ligne un tableau de bord pour suivre le [déploiement d'une partie des mesures du plan de relance](#). Si les efforts de datavisualisation pour rendre les données plus accessibles sont louables, les données brutes publiées restent lacunaires. Le niveau de granularité disponible est en effet trop large, l'identité des bénéficiaires finaux n'étant pas mentionné et les données de subvention étant agrégées à une échelle territoriale large (département ou région).

Par ailleurs d'autres mesures du plan de relance comme les [aides industrielles](#) ont fait l'objet d'une publication sur un autre tableau de bord par le ministère de l'économie. Ce manque d'agrégation des publications nuit à l'accessibilité des informations. Surtout, le niveau de granularité des données de ce second tableau est très variable : les données sur l'aide « [industries du futur](#) » sont accessibles seulement à l'échelle régionale. Pour les données sur les aides de « [soutien aux projets industriels](#) », seul le nom de l'entreprise destinataire des fonds et le descriptif du projet financé sont publiés, ce qui est plus précis, mais pas le montant exact attribué reste opaque. Des données plus précises existent pourtant en interne dans l'administration, mais elles ne sont pas communiquées ce qui est regrettable. C'est le cas des données des aides de « [soutien aux projets industriels](#) » précédemment mentionnées, dont le montant exact est parfois [ponctuellement publié](#), à des fins de communication.

Pourtant des données plus fines existent au sein de l'administration. C'est ce qui a été relevé par un [rapport](#) de la Cour des comptes publié le 9 mars 2022, qui mentionne l'existence d'un outil interne de suivi de l'exécution du plan de relance, « pilote-relance », dont les données plus précises ne sont pas publiées.

De façon générale, le manque de centralisation et de précision de ces initiatives éparses ne permet pas d'éviter l'écueil de l' « open-washing » : un exercice de communication publique se faisant passer pour de l'open data.

Une transparence complète déjà atteinte pour d'autres financements publics

La transparence totale est pourtant possible. Dans le cadre de la Politique Agricole commune européenne, les données sur les agriculteurs destinataires de la PAC sont publiées en open data sur [Telepac](#). On peut y télécharger en format ouvert les informations suivantes : les noms des bénéficiaires, la commune, le montant attribué et le type d'aide attribué. Cette publication permet un contrôle citoyen, notamment par les media. Ainsi, en exploitant ces données, le New York Times a mis à jour dans une [enquête](#) de 2019 des cas de détournements massifs de la PAC en Hongrie.

Par ailleurs, au niveau local, certaines régions publient parfois les aides économiques attribuées aux entreprises, dans un format ouvert et avec les informations relatives à l'entreprise destinataire et au montant attribué. ([Fonds d'investissement Auvergne durable](#) ou [Aides financières attribuées par la région Ile de France aux entreprises](#)). Même en l'absence d'open data, ces aides accordées par les collectivités territoriales restent bien plus transparentes que certaines aides de l'Etat car elles font l'objet de délibérations publiques des élus locaux. Cela a par exemple permis de soulever un [débat public](#) sur la légitimité des aides accordés par la région Nouvelle Aquitaine à une entreprise suspectée d'évasion fiscale à la suite de la publication des Pandora Papers.

Des exemples de transparence complète sur l'usage du plan de relance existent dans l'Union européenne et ils pourraient inspirer la France. Dans le cadre d'un engagement auprès de l'Open Government partnership, l'Italie a développé la plateforme [Open Coesione](#) qui centralise et publie à la fois le budget et les dépenses du fonds de cohésion de l'UE, et du fonds italien pour le développement territorial.

B) Le contrôle du plan de relance

1) Les contrôles a priori

Recommandations de Transparency International France :

- S'assurer que les agents impliqués dans la conception et l'attribution du plan de relance déclarent leurs intérêts, plus particulièrement les membres des comités sectoriels France 2030.
- Garantir que les fonds du plan de relance ne co-financent pas des entreprises aux côtés de fonds privés basés dans des paradis fiscaux, ou ne financent pas directement des entreprises basées dans des paradis fiscaux.
- Effectuer des contrôles a priori suffisants pour éviter la fraude, notamment en croisant les données entre demandes d'indemnité, déclarations sociales nominatives et fichier des comptes bancaires.
- Garantir des contrôles a priori homogènes en transmettant les procédures au Comité interministériel de coordination des contrôles.

Pourquoi c'est nécessaire :

Pour éviter les détournements d'argent public, des contrôles a priori doivent être réalisés en amont de l'attribution des fonds. En effet, du côté de l'autorité publique en charge de l'attribution des fonds, des risques de conflits d'intérêts se sont déjà matérialisés par le passé dans l'Union européenne avec la récente [inculpation](#) de l'ancien premier ministre tchèque. Du côté des bénéficiaires, des risques de

détournement se sont également déjà matérialisés, avec le cas des [fraudes massives au chômage partiel](#) en France.

Pourtant, les agents en charge de la conception et de l'attribution du plan de relance ne sont pas systématiquement soumis à des [obligations de déclaration d'intérêts](#) auprès de la HATVP. Plus particulièrement, la composition des comités sectoriels France 2030 pour le pilotage du plan semble [propice aux conflits d'intérêts](#) et rien n'indique que ses membres ont dû réaliser une déclaration d'intérêt. L'article 22 du règlement européen sur le plan de relance précise pourtant que les états membres doivent prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir toute fraude, corruption ou conflit d'intérêt.

Un début de réponse a été apporté par la création d'un Comité interministériel de coordination des contrôles (CICC) en application de la [circulaire du 30 aout 2021](#) relative à la mise en œuvre et au suivi du plan national de relance et de résilience, 10 emplois temporaires lui ont été attribués pour réaliser ses nouvelles missions. Celui-ci a dû recevoir de la part des ministères et autorité en charge de l'attribution des fonds, la description détaillée de leur système de gestion et de contrôle interne le 1^{er} septembre 2021. Les opérateurs devaient eux adresser leurs cartographies des risques à jour à la date du 1^{er} octobre 2021. Il convient néanmoins de s'assurer que ce travail a bien été réalisé, et qu'il sera bien suivi dans le temps.

Des lacunes constatées par le passé

Par le passé, des fonds du plan d'investissement d'avenir ont déjà été attribués sans suffisamment de contrôle préalable des destinataires, ce qui a pu créer des risques pour l'exemplarité de l'Etat. Un [rapport](#) de la Cour des comptes publié en octobre 2021, a montré que des start-ups co-financées par des fonds privés basés dans des paradis fiscaux ont bénéficié de fonds publics. La nécessité de verser les fonds rapidement au détriment du contrôle a priori a également pu favoriser [d'importantes fraudes](#) lors de la crise sanitaire, pour les indemnités d'activité partielle, les aides du fond de solidarité ou les indemnités journalières. Ces lacunes de contrôles a priori peuvent également être causées par un manque de désignation claire des instances en charge de ce contrôle. C'est ce qui a été relevé par la Cour des comptes dans le cadre du précédent plan d'investissement d'avenir : les opérateurs, gestionnaires délégués et administrations de tutelle se renvoyait alors cette responsabilité. L'Etat est pourtant l'unique porteur de risque (financier, réputationnel...) et c'est à lui qu'il revient d'assurer la coordination de ces contrôles a posteriori.

Des exemples à développer

Certaines collectivités territoriales ont mis en place une [charte de déontologie](#) applicable aux élus et agents impliqués dans l'instruction et le versement de subventions à des associations, et détaillant le processus de gestion des conflits d'intérêts et de signalement en cas de fraude suspectée. Ce type de charte pourrait être adapté et appliqué pour les agents impliqués dans le plan de relance.

En outre, l'AFA et le CICC ont signé un [protocole de coopération](#) en février 2022 pour développer les procédures de prévention des risques de fraude. Il faudra s'assurer que ce protocole soit bien implanté et respecté.

2) Contrôles a posteriori

Recommandations de Transparency International France :

- S'assurer de contrôles a posteriori suffisants par les autorités de contrôle (administrations de tutelle, agence française anti-corruption, parquet français, chambres régionales des comptes...) pour détecter et sanctionner les fraudes efficacement.
- S'assurer que les autorités de contrôle bénéficient des moyens humains suffisants pour effectuer leurs missions de contrôle.
- Publier les rapports d'audit effectués par les autorités de contrôle pour garantir leur suivi.
- Garantir l'indépendance des autorités de contrôle extérieures, notamment l'agence française anti-corruption ou le parquet français.
- Mettre en place des dispositifs d'alerte interne pour signaler les suspicions de fraude et déclencher des contrôles si nécessaire.

Pourquoi c'est nécessaire

Une fois les fonds attribués, il est essentiel de mener des contrôles a posteriori, sous forme d'audits ou d'inspections, pour détecter et sanctionner les potentiels détournements et fraudes. Pour que les audits aient un impact renforcé et soient suivis d'effets, il est essentiel d'assurer leur publication. Or, d'après [l'étude](#) des plans nationaux des Etats-membres par l'ONG Access-info, seul un pays, la Suède, s'est engagé à publier ses rapports d'audit.

La mise en œuvre de dispositifs de signalement interne est également nécessaire, pour favoriser le lancement d'alerte et leur traitement rapide. Par exemple, ce sont des lanceurs d'alerte qui ont pu mettre à jour d'importants soupçons de [fraudes aux aides européennes agricoles en Corse](#), ayant mené à l'ouverture d'un procès et à une enquête du parquet européen.

Enfin des outils de détection des risques de fraude à partir de l'exploitation de jeux de données sont aujourd'hui disponibles et ils pourraient être exploités. La Commission européenne a développé l'outil de détection [ARACHNE](#) qui est proposé gratuitement aux Etats-membres. Son recours devrait être favorisé pour détecter au plus tôt les cas de fraude et éviter qu'elles ne deviennent systémiques.

Un exemple de réussite

Après l'attribution des différentes mesures d'urgence lors de la crise sanitaire, les dispositifs de contrôles a priori ont été [complétés](#) à partir du juillet 2020 par des dispositifs de contrôle a posteriori. Ceux-ci ont permis de détecter des fraudes plus sophistiquées déployées par des entreprises pour détourner des aides publiques, et d'engager des poursuites pour obtenir un remboursement et une sanction.