

AFA

Agence Française Anticorruption

RAPPORT ANNUEL D'ACTIVITÉ

2018



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE
ET DES FINANCES



MINISTÈRE DE
LA JUSTICE

AVANT-PROPOS



CHARLES DUCHAINE

Magistrat, Directeur de l'Agence française anticorruption

Ce rapport est certes le moment pour rendre compte de l'activité de l'année écoulée, mais surtout l'occasion de tirer les enseignements de ce bilan, tant du point de vue de l'organisation et des missions de l'Agence si nécessaire, que du point de vue des orientations stratégiques qu'elle entend adopter.

Je veux tout d'abord saluer ici l'engagement et la détermination de mes collaborateurs. Tous ont fait le choix de la nouveauté professionnelle en rejoignant une entité dans ses premières années d'existence et en exerçant un métier encore très largement méconnu dans le secteur public, lié à la conformité anticorruption.

Lutter contre la corruption et le faire savoir est une nécessité absolue de notre temps où la rapidité de circulation de l'information, vraie ou fausse, se traduit par une exigence toujours plus grande de transparence et par une nécessité, pour ceux qui manient des fonds ou moyens publics, de devoir en permanence justifier du bon usage qu'ils en font. Le silence et l'inertie que certains observent encore sur ce sujet, qu'ils considèrent malséant d'évoquer, ne font qu'entretenir la suspicion et alimenter les phantasmes ; ils offrent à certains, à l'intérieur, la possibilité de saper la confiance dans les institutions publiques et donnent à d'autres, à l'extérieur, le prétexte de faire à notre place.

La lutte contre la corruption répond à un triple enjeu, économique, démocratique et de souveraineté.

Lutter contre la corruption, c'est en effet, avant de punir, prévenir. La conformité anticorruption questionne l'efficacité et la maîtrise des processus mis en place par les organisations. Elle peut permettre, par exemple, de déceler les mésusages des fonds publics manipulés par certaines personnes morales de droit public ou privé.

L'année 2018 a été la première de plein exercice. Beaucoup a été déjà fait.

Beaucoup a été fait pour sensibiliser les organisations privées et publiques et les appuyer dans la mise en œuvre de leur dispositif anticorruption. Beaucoup a été fait aussi pour tenter, à travers les contrôles, d'inciter les plus exposées d'entre elles, à mettre en œuvre ces dispositifs.

L'adoption et la mise en œuvre, attendues dans les prochains mois, du premier plan pluriannuel de lutte contre la corruption préparé par l'Agence en 2018, constituera sans aucun doute pour elle l'axe majeur de cette coordination et un exercice grandeur nature pour chacun des acteurs, pour chaque ministère qui devra, après avoir élaboré sa propre cartographie des risques, mettre en œuvre les mesures et procédures nécessaires à en limiter l'occurrence et l'impact. Parce que la lutte contre la corruption n'est pas l'affaire des seules autorités chargées de la prévention et de la répression de ces délits, c'est l'affaire de tous et en particulier, celle des administrations publiques qui doivent donner l'exemple.

L'analyse stratégique, déjà ébauchée en 2018 par le lancement d'une enquête dans le service public local, devra se renforcer pour permettre de dessiner la carte de la corruption et, avant tout peut-être, celle de l'anticorruption, pour mesurer les efforts réellement déployés par ces mêmes administrations publiques.

Mais que recouvre la corruption en France et par conséquent, quelle doit être l'intensité de l'effort dans la lutte ?

À cette question qui revient sans cesse, personne ne sait répondre ; ni les condamnations pénales, seul indicateur véritablement objectif du fait ni les efforts

de prévention déployés par les acteurs et qui, dans le meilleur des cas, restent évidemment proportionnés à l'idée qu'ils se font de leurs propres risques, ne sauraient suffire à rendre compte de la réalité du phénomène.

Il faut s'y résoudre, nous ne saurons sans doute jamais ce que recouvre réellement la corruption ; est-ce une raison pour renoncer à l'évaluer ou en nier l'existence?

À l'évidence non, la mesure, aussi imparfaite soit-elle, donnera néanmoins des indications qui doivent aller au-delà du simple comptage et qui permettront d'orienter, dans un premier temps les efforts de conseil et de contrôle de l'Agence et dans un second temps peut être, l'action du législateur pour améliorer l'efficacité du dispositif.

Les premiers contrôles engagés fin 2017 et conduits en 2018, puis ceux décidés en 2018, notamment des acteurs publics, ont permis, sinon de dégager des tendances en raison de leur nombre trop limité, du moins de mesurer la réalité de l'engagement des acteurs dans la mise en œuvre de ces nouvelles obligations. Et si les dispositifs audités restent largement perfectibles, le mouvement semble bel et bien lancé. Ces actions, guidées par les enseignements de l'analyse stratégique, devront se poursuivre et s'intensifier pour protéger les acteurs, économiques comme publics, des risques de mise en cause dans des affaires de corruption et permettre aux autorités, en cas de poursuites, de faire le départ des responsabilités, notamment entre agent et dirigeant, entre personne physique et personne morale.

La conclusion en 2018, de quatre conventions judiciaires d'intérêt public, dont une concomitante à la signature, avec la même société, d'un deferred prosecution agreement par le département américain de la justice, traduit l'engagement de la France dans ce combat commun contre la corruption et sa volonté de protéger sa souveraineté judiciaire et ses intérêts économiques nationaux. L'AFA y prend modestement sa part par la mise en œuvre de la loi de blocage.

L'extraterritorialité, au cœur des débats de la représentation nationale à la veille de l'adoption de la loi du 9 décembre 2016, restera seulement un mot si la France ne se donne pas les moyens de la détection qui seuls permettent de mettre au jour la corruption et donc de la poursuivre. Des efforts conséquents restent à réaliser.

Si chaque État doit balayer devant sa porte et faire son affaire du traitement de la corruption domestique, inacceptable pour la démocratie et les finances publiques, c'est ensemble, dans une coopération opérationnelle multilatérale et avec le concours des grands acteurs économiques que nous devons lutter contre la corruption internationale. Ne pas le faire serait interprété comme un assentiment, donnerait à d'autres la possibilité d'invoquer, sans aucun contrôle, le prétexte de l'anticorruption pour mener des actions anticoncurrentielles et exposerait nos entreprises à des poursuites multiples.

Pour prétendre instaurer le modèle européen que beaucoup appellent de leurs vœux, réussissons d'abord, ensemble, le modèle national.

SOMMAIRE

Avant-propos	p. 1
Introduction	p. 5
Chiffres clés	p. 6
<hr/>	
Partie 1 : Une approche volontariste de la prévention de la corruption et de la défense des intérêts français	p. 12
Former et sensibiliser aux enjeux de la corruption et des atteintes à la probité	p. 12
Promouvoir la mise en œuvre de dispositifs anticorruption	p. 13
Contrôler l'efficacité des dispositifs anticorruption	p. 17
Défendre les intérêts français	p. 19
Fédérer les acteurs	p. 20
Évaluer le niveau de maîtrise des risques de corruption	p. 20
Prévenir la corruption dans le sport	p. 22
Promouvoir le modèle anticorruption français	p. 22
<hr/>	
Partie 2 : Premiers enseignements tirés des activités de l'AFA	p. 28
Enseignements relatifs aux acteurs économiques	p. 28
Enseignements relatifs aux acteurs publics	p. 29
<hr/>	
Partie 3 : Prévention et répression, deux actions complémentaires	p. 38
Élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption	p. 38
Développer des relations opérationnelles avec l'autorité judiciaire	p. 38
Le traitement judiciaire des atteintes au devoir de probité	p. 39
La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)	p. 40

INTRODUCTION

L'Agence française anticorruption (AFA) a été créée par la 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 publique. Ce service à compétence nationale, placé sous l'autorité conjointe du ministre de la Justice et du ministre de l'Action et des comptes publics, a pour mission d'aider les personnes de droit privé ou public, à prévenir et à détecter les manquements au devoir de probité que sont la corruption, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêt, le détournement de fonds publics et le favoritisme.

L'AFA remplit cette mission en actionnant deux leviers complémentaires et totalement indépendants que sont le conseil aux acteurs publics et économiques d'une part, et le contrôle de la qualité et de l'efficacité des dispositifs anticorruption d'autre part.

Les informations diffusées par l'AFA sont accessibles sur son site internet : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr>



CHIFFRES CLÉS

LE BUDGET ET LES EFFECTIFS



La dotation de fonctionnement allouée en 2018 à l'Agence s'est élevée à

446 712 €

120 000 €

ont été restitués en cours d'exécution au responsable du programme 218.



60

L'Agence comptait **60 agents** au 31 décembre 2018.

LE CONTRÔLE

47

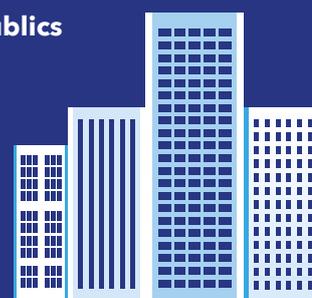
contrôles ont été diligentés en 2018 dont : **43** contrôles d'initiative

- **28** ont porté sur des **acteurs économiques** (notamment **2 entreprises publiques** et **11 filiales françaises de groupes étrangers**)

- **15** ont porté sur des **acteurs publics ou associatifs**

4

4 contrôles réalisés en exécution d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP).



LA COORDINATION ADMINISTRATIVE

En 2018, **8** conventions et protocoles ont été conclus :



LE CONSEIL ET LA FORMATION

SENSIBILISER

66

interventions de sensibilisation

effectuées auprès d'acteurs publics dont : 29 auprès des administrations centrales et déconcentrées de l'État



FORMER

8

supports pédagogiques à l'attention des acteurs économiques



17

ateliers techniques organisés avec les fédérations professionnelles généralistes, réunissant en moyenne 40 entreprises



12

actions de formation en matière de connaissance et de prévention de la corruption dont :

1 cours en ligne gratuit (MOOC) sur la prévention de la corruption dans le secteur local suivi par plus de 6 500 participants



ACCOMPAGNER



152

questions adressées à l'AFA (afa@afa.gouv.fr)



10

entreprises accompagnées



10

administrations et collectivités publiques accompagnées

OCTOBRE
Cegefi**

13

SEPTEMBRE

Parquet de Bastia

* Centre national de la fonction publique territoriale

** Contrôle général économique et financier

L'ACTION INTERNATIONALE



L'activité internationale de l'AFA a été marquée en 2018 par :

- le lancement du **réseau international des autorités de prévention de la corruption**, le 16 octobre 2018 à Sibenik (Croatie). **17 autorités et agences** ont rejoint ce réseau ;
- la signature d'un protocole d'accord avec la **Banque européenne d'investissement** le 4 décembre 2018 (Luxembourg).

Par ailleurs :

- **4 protocoles bilatéraux** ont été signés avec des autorités anticorruption étrangères :
 - l'Inspection générale du Gouvernement du **Vietnam**, le 15 janvier 2018 ;
 - l'Agence de lutte contre la corruption de la République de **Serbie**, le 2 novembre 2018 ;
 - l'Agence nationale de lutte contre la corruption et de promotion de la bonne gouvernance de la République de **Guinée**, le 16 novembre 2018 ;
 - l'Office central de lutte contre l'enrichissement illicite de la République du **Mali**, le 30 novembre 2018 ;
- **43 délégations étrangères** ont été reçues à l'AFA à fin de présentation du dispositif français anticorruption ;
- **52 événements et formations** à caractère international ont été menés en France et à l'étranger dont :
 - **5** actions de coopération technique et de formation auprès de l'Instance nationale de lutte contre la corruption en **Tunisie**, dans le cadre du **protocole de coopération** signé entre les deux institutions en **décembre 2017** ;
 - **3** auprès de l'Inspection du gouvernement socialiste du **Vietnam**, dans le prolongement du **protocole** signé avec l'Inspection générale du Gouvernement le **15 janvier 2018**.



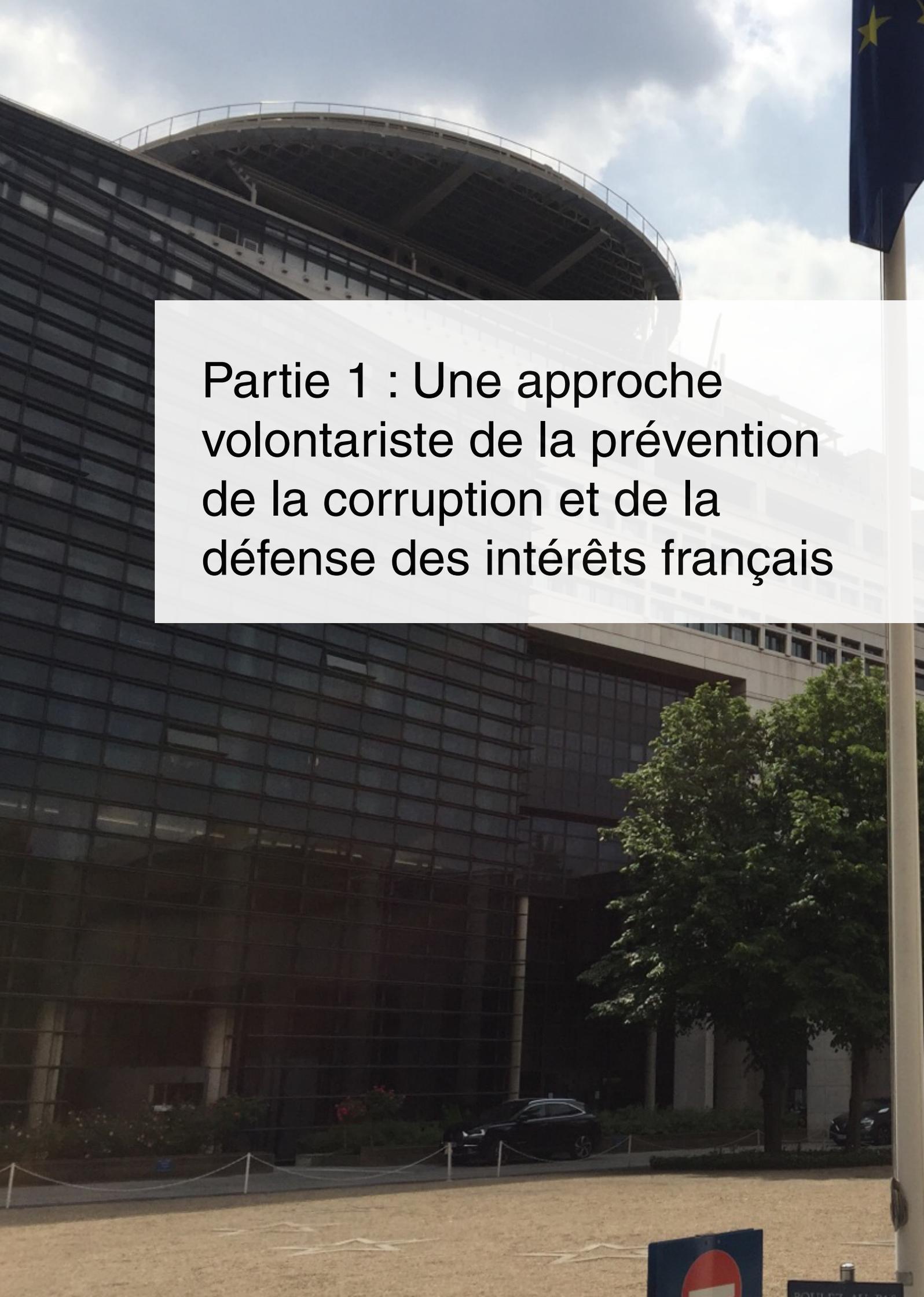
ACTEURS ET PARTENAIRES



- Conseil de l'Europe (GRECO)
- OCDE
- Banque Européenne d'Investissement (BEI)
- Banque Mondiale
- G20
- Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDDC)
- Union Européenne (UE)
- Transparency International
- Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS)

GRANDS ÉVÈNEMENTS

- Réunion du groupe de travail anticorruption du G20 (Argentine)
- Arab Forum for Anti-corruption Agencies and Financial Institutions Units (Liban)
- Journées franco-colombiennes de lutte contre la corruption (Colombie)
- International Anti-corruption Conference (IACC) (Danemark)
- Foreign Bribery and Corruption Conference (Etats-Unis)
- Annual Global Anti-Corruption Summit (Pays-Bas)
- Création du réseau des agences de prévention de la corruption (Croatie)



Partie 1 : Une approche
volontariste de la prévention
de la corruption et de la
défense des intérêts français



Former et sensibiliser
aux enjeux de la corruption
et des atteintes à la probité p. 12

Promouvoir la mise en œuvre
de dispositifs anticorruption p. 13

Contrôler l'efficacité
des dispositifs anticorruption p. 17

Défendre les intérêts français p. 19

Fédérer les acteurs p. 20

Évaluer le niveau de
maîtrise des risques de corruption p. 20

Prévenir la corruption
dans le sport p. 22

Promouvoir le modèle
anticorruption français p. 22

PARTIE 1 : UNE APPROCHE VOLONTARISTE DE LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET DE LA DÉFENSE DES INTÉRÊTS FRANÇAIS

La prévention et la détection des faits de corruption contribuent à maîtriser le risque de déstabilisation que génère une affaire de corruption. Il s'agit d'un axe majeur de la politique publique de lutte contre la corruption dont la mise en œuvre repose sur la promotion de sa culture, l'aide au déploiement de programmes anticorruption et l'évolution des comportements vers une plus grande intégrité dans la pratique des affaires privées et publiques.

Afin de mener à bien ces missions plurielles s'adressant à des acteurs très différents par leur nature et leur fonctionnement, l'Agence a fait le choix de constituer une équipe pluridisciplinaire. Au 31 décembre 2018, l'AFA comptait 60 agents provenant de la fonction publique d'État (notamment des ministères de la justice, économique et financier, de l'intérieur), de la fonction publique territoriale, de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes et du secteur privé. Cette diversité des recrutements traduit la volonté de l'Agence de confronter les approches pour traiter des questions, souvent complexes, de conformité anticorruption.

FORMER ET SENSIBILISER AUX ENJEUX DE LA CORRUPTION ET DES ATTEINTES À LA PROBITÉ

Ainsi que les recommandations de l'OCDE¹ et de l'ONUDC² le préconisent, la formation est l'un des vecteurs privilégiés par l'AFA pour aider à prévenir et à détecter les faits de corruption. En 2018, cet effort de formation a notamment été porté sur les agents publics, les magistrats et le secteur associatif.

Former les agents publics

Afin d'assurer la meilleure diffusion des méthodes de l'anticorruption, l'AFA a mis en place en 2018 une collaboration systématique avec les écoles de service public, en particulier s'agissant des personnels exerçant ou appelés à exercer les fonctions financières, d'auditeur, de responsable de marchés publics et les fonctions de direction.

Cette démarche a permis d'assurer des formations auprès de l'École nationale supérieure de la police, de l'École des officiers de la gendarmerie nationale, de l'École nationale d'administration (Cycles internationaux spécialisés d'administration publique), de

l'École nationale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et de l'Institut national des études territoriales du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

En 2018, le cadre d'une coopération avec l'École nationale d'administration et les instituts ministériels de formation a été défini. Enfin, le CNFPT et l'AFA ont conclu un accord de partenariat destiné à organiser les actions de formation des agents territoriaux.



FOCUS : La réalisation d'un cours en ligne en partenariat avec le CNFPT

« Corruption, favoritisme, détournement de fonds... comment les prévenir dans la gestion publique locale »

La mise en place de dispositifs anticorruption s'impose à près de 50 000 acteurs du service public local. Face au défi de la diffusion de la culture anticorruption auprès des élus et des agents d'un nombre aussi élevé d'entités, l'AFA et le CNFPT ont développé un séminaire en ligne (MOOC). Accessible à tous et gratuitement depuis la plateforme France Université Numérique, ce séminaire a été diffusé deux fois en 2018. La formation s'articule autour de quatre séances diffusées à une semaine d'intervalle, et contient des ressources spécifiques : vidéos, clips animés, cas pratiques, interviews, bibliographies, quiz etc.

Dans une approche progressive, les différentes séances abordent ainsi :

- les enjeux de la lutte contre la corruption selon une approche historique, sociologique et économique ;
- les risques d'atteintes à la probité dans la gestion publique locale : cette séance présente les différentes infractions et leur illustration concrète dans la vie d'une collectivité locale ;
- les mesures de prévention de la corruption dans les collectivités territoriales : il s'agit de présenter les principaux mécanismes collectifs de prévention de la corruption ;
- « agent public : les bons réflexes » : cette séance rappelle les moyens dont un agent dispose pour prévenir et détecter individuellement la corruption.

A l'issue de leur formation, les participants inscrits conservent le libre accès à l'ensemble des vidéos et supports écrits, permettant une réutilisation des contenus pour leurs besoins de formation et de sensibilisation (en formation interne à leur organisation par exemple). Ce séminaire en ligne a réuni 6 662 inscrits en 2018 dont 44% de participants étrangers.

¹ Recommandation sur l'intégrité publique adoptée le 26 janvier 2017 par l'organisation de coopération et de développement économique.

² Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée le 31 octobre 2003 par l'office des Nations Unies contre la drogue et le crime.

Former les magistrats

Dans le cadre de la convention conclue le 13 décembre 2017 avec l'École nationale de la magistrature (ENM), l'AFA participe, chaque année, à la formation initiale et continue des magistrats. L'Agence a accueilli en stage huit magistrats et deux auditeurs de justice.

L'AFA, l'ENM et le parquet national financier ont ainsi organisé, le 17 mai 2018, un colloque intitulé « *De la conformité à la justice négociée, actualité de la lutte anticorruption* ».

Par ailleurs, du 26 au 30 novembre 2018, l'AFA a dirigé la formation coordonnée par le département international de l'ENM intitulée « *Corruption nationale et internationale, prévention, détection, répression* », rassemblant 62 magistrats de 26 nationalités différentes.

Sensibiliser le secteur associatif

Si seules les associations et fondations reconnues d'utilité publique³ entrent dans le périmètre des contrôles de l'AFA, toutes peuvent bénéficier de son appui.

En 2018, l'Agence s'est employée à sensibiliser le secteur associatif sur la nécessité de mettre en place un programme anticorruption, en lien avec :

- le bureau des associations et fondations du ministère de l'intérieur ;
- la section de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes chargée des associations ;
- les organismes délivrant des labels de gestion tels que les associations Idéas et Don en confiance/ Comité de la Charte.

Ces premières rencontres se sont prolongées par des ateliers techniques à destination, par exemple, des directeurs administratifs et financiers des membres de Don en confiance.

PROMOUVOIR LA MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIFS ANTICORRUPTION

En 2018, l'AFA a défini les conditions et modalités d'accompagnement des acteurs économiques ou publics ayant décidé de mettre en œuvre un dispositif anticorruption. Cette offre d'appui s'inscrit en complément des moyens que ces acteurs mobilisent, en interne ou en ayant recours à des prestataires de services, pour concevoir, mettre en place ou faire évoluer leurs dispositifs anticorruption.

Un préalable : élaborer les chartes d'appui aux acteurs économiques et publics

Élaborées en 2018, la charte de l'appui aux acteurs économiques et la charte de l'accompagnement des

acteurs publics présentent les différentes actions mises en œuvre pour répondre aux besoins des acteurs qui déploient ou renforcent leur programme de prévention et de détection des faits de corruption.

Répondant à la diversité des besoins, ces chartes proposent trois niveaux d'accompagnement :

- un **appui générique** consistant à élaborer, à mettre à jour et à diffuser le référentiel anticorruption français, c'est-à-dire l'ensemble des standards pertinents pour prévenir et détecter les faits de corruption. Ce référentiel est notamment composé des recommandations publiées au Journal officiel du 22 décembre 2017 et des guides et fiches pratiques élaborés par l'AFA ;
- un **appui spécifique**, qui vise à apporter un éclairage aux questions des acteurs économiques et publics, le plus souvent dans le cadre d'ateliers organisés en lien avec les organismes qui les représentent. Le contenu de ces échanges est exploité par l'AFA pour enrichir l'offre d'appui générique ;
- un **appui individuel** apportant une réponse sous forme d'expertise juridique ou méthodologique aux questions concrètes que se pose un acteur économique ou un acteur public. Dans certains cas, cet appui peut prendre la forme d'un accompagnement individuel à la demande de l'acteur concerné, l'AFA accompagnant alors la réflexion et les travaux engagés sur tout ou partie d'un programme anticorruption.

L'AFA accompagne toutes les organisations qui le demandent, qu'elles soient publiques ou privées, dans la mise en œuvre ou le renforcement de leur dispositif anticorruption. Elle veille au respect d'un strict cloisonnement entre ses activités de conseil et de contrôle.

Développer la conformité anticorruption dans le secteur public et veiller au respect des obligations légales préexistantes

L'année 2018 a été marquée par la montée en puissance des actions de l'AFA au bénéfice des administrations d'État et des acteurs du secteur public local.

Les administrations de l'État

Aux termes du 3^e de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016, ces administrations sont soumises à l'obligation de mettre en place des mesures et procédures de prévention des atteintes au devoir de probité, dont la qualité et l'efficacité peut être contrôlée par l'AFA.

En l'absence d'obligations spécifiques prévues par la loi précitée, l'AFA veille d'abord au respect des obligations légales préexistantes, telles que, le cas échéant, l'obligation de désigner un référent déontologue ou celle de mettre en place un système d'alerte interne et tente de définir un référentiel adapté aux spécificités de l'administration et du service public local.

³ Il existe en France près de 1 900 associations et 650 fondations reconnues d'utilité publique.

Cette obligation de conformité anticorruption s'applique tant aux administrations centrales des différents ministères qu'à leurs services déconcentrés et à leurs opérateurs.

Afin de répondre à ces enjeux, l'AFA a organisé des rencontres avec certains acteurs de l'État et de ses réseaux déconcentrés. Ces rencontres ont réuni dans un premier temps, les représentants des services chargés de la maîtrise des risques, du contrôle interne comptable, des achats et des affaires juridiques ; dans un second temps, les référents déontologiques ministériels.

Ces réunions ont notamment consisté à :

- rappeler les obligations anticorruption incombant aux ministères et la possibilité pour chaque ministre de saisir l'AFA à des fins de contrôle ;
- évoquer l'élaboration du projet de plan national pluriannuel de lutte contre la corruption ;
- proposer l'appui de l'Agence aux départements ministériels concernés (interventions de sensibilisation, formations, accompagnement par l'AFA dans la mise en œuvre de tout ou partie d'un plan anticorruption au sein d'un ministère, intégration de mesures de prévention dans les outils de la tutelle des établissements publics).

Par ailleurs, des relations de travail ont été engagées avec certains acteurs aux missions transversales pour favoriser la diffusion rapide du référentiel anticorruption et sa mise en cohérence avec des champs d'action voisins. L'AFA a ainsi engagé une coopération avec des directions ou services tels que la mission Etalab⁴, la direction des achats de l'État, le Comité d'harmonisation de l'audit interne de l'État (CHAIE), la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la délégation nationale de lutte contre la fraude (DNLF) ou encore la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice.

Enfin, l'AFA a noué des premiers contacts avec d'autres publics spécifiques en vue de futures collaborations :

- les acteurs du secteur public de la santé ;
- l'Association francophone des auditeurs internes de la recherche et de l'enseignement supérieur ;
- les publics scolaires, en particulier les élèves des collèges et lycées, grâce au programme de la réserve citoyenne du ministère de l'éducation nationale.

L'accompagnement de deux ministères : l'AFA a accompagné, à leur demande, deux ministères disposant de réseaux déconcentrés. Ces accompagnements individuels ont conduit l'Agence à suivre l'élaboration de la cartographie des risques, en apportant son appui méthodologique aux différentes étapes de l'exercice.

Les acteurs du secteur public local

Rares sont les collectivités territoriales qui disposent d'un plan global anticorruption. A l'instar des administrations de l'État, elles peuvent cependant s'appuyer sur certains dispositifs normatifs récents :

- désignation obligatoire d'un référent déontologue (qui est obligatoirement mutualisé au niveau du centre départemental de gestion pour les collectivités de moins de 350 agents et pour les autres collectivités qui le souhaitent) ;
- renforcement des obligations de déclaration d'intérêts et de déclaration de situation patrimoniale ;
- législation sur l'occupation d'emplois de collaborateurs par des proches⁵.

Pour assurer la sensibilisation des acteurs du service public local et promouvoir auprès d'eux la culture de l'anticorruption, l'AFA s'appuie sur des organisations relais telles que :

- le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) avec lequel une convention de partenariat a été conclue le 28 mai 2018 ;
- la Fédération nationale de centres de gestion (FNCDG) ;
- la Fédération des entreprises publiques locales (EPL) ;
- la Fédération nationale des offices publics de l'habitat (OPH). Des représentants de cette fédération sont par exemple intervenus dans le cadre du MOOC relatif à la prévention de la corruption dans le secteur public local ;
- les associations d'élus et associations professionnelles.



Ces organismes ont relayé auprès de leurs adhérents le questionnaire d'enquête sur la prévention de la corruption dans le secteur public local mis en ligne par l'AFA en février 2018.

⁴ Mission rattachée au service du Premier ministre et placée au sein de la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

⁵ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

Enfin, l'association des maires de France a invité le directeur de l'AFA à intervenir en séance plénière dans le cadre du Congrès des maires, le 21 novembre 2018⁶.



L'AFA a accompagné 7 collectivités territoriales et établissements du secteur public local : une ville de plus de 150 000 habitants et une ville de moins de 3 500 habitants ; deux grands départements ; deux communautés de communes⁷ ; un grand syndicat technique.

Aider les entreprises à adopter les meilleurs standards anticorruption

L'appui spécifique

En lien avec la chambre de commerce et d'industrie (CCI) d'Île de France et une quarantaine de fédérations professionnelles, l'AFA est intervenue en 2018, devant des entreprises de toutes tailles et de tous secteurs. Selon les formats, ces ateliers techniques ont réuni, en moyenne, entre 15 et 60 entreprises.

Plusieurs ateliers techniques ont ainsi été organisés avec des **fédérations professionnelles généralistes** : le Mouvement des entreprises de France (MEDEF), l'Association française des entreprises privées (AFEP), le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) et Middenext. Ces ateliers ont consisté à faciliter l'appropriation, par les adhérents de ces fédérations, du référentiel français anticorruption. Ils ont également été l'occasion de recenser les difficultés pratiques posées par l'application des recommandations de l'AFA et d'identifier les besoins des acteurs en matière de conseil.

L'AFA a progressivement étendu son action aux **fédérations professionnelles sectorielles**, aux fédérations de métiers et aux associations professionnelles⁸.

⁶ Voir le discours du directeur de l'AFA https://medias.amf.asso.fr/upload/files/Congres/2018/Discours_Congres_des_maires_Charles_Duchaine_Directeur_de_l'AFA.pdf

⁷ L'accompagnement d'un établissement public de coopération intercommunale présente l'avantage d'offrir un appui à l'EPCI lui-même mais aussi, indirectement, aux communes membres.

⁸ Par exemple, l'Institut français des auditeurs et contrôleurs internes (IFACI).

Les ateliers techniques ont majoritairement porté sur la cartographie des risques de corruption, l'évaluation de l'intégrité des tiers et le dispositif d'alerte interne.

Le développement des contacts avec les fédérations s'est traduit par la coproduction de fiches thématiques (exemple : fiche sur la cartographie des risques de corruption) et de différents supports de sensibilisation aux modalités pratiques de prévention et de détection des faits de corruption.

D'autres initiatives d'appui spécifique ont pu avoir lieu à la demande des acteurs concernés. A titre d'illustration, un groupe d'échange s'est formé autour des problématiques spécifiques aux dispositifs de lutte anticorruption dans les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

L'appui individuel

Dans le cadre de cet appui, l'AFA a accompagné en 2018, 10 acteurs économiques : 8 sociétés et 2 EPIC. Ces acteurs se distinguent tant par leur taille, leur secteur d'activité que par l'état d'avancement de leur programme anticorruption.

L'AFA a validé les demandes d'accompagnement en se basant sur les critères suivants :

- la diversité des secteurs d'appartenance des demandeurs ;
- le niveau de maturité de leur programme anticorruption ;
- la possibilité de retirer de ces accompagnements des enseignements utiles aux autres acteurs.

Ces accompagnements individuels ont notamment porté sur la gouvernance de la fonction conformité anticorruption, la gestion des conflits d'intérêts, la cartographie des risques, le code de conduite et l'évaluation de l'intégrité des tiers.

Ils ont permis à l'AFA de dégager 6 thématiques destinées à répondre aux besoins prioritaires d'appui aux acteurs économiques :

- la fonction conformité anticorruption (enjeux, positionnement, articulation avec les autres fonctions de l'entreprise) ;
- la gestion des cadeaux, invitations et autres avantages dans l'entreprise ;
- la gestion des conflits d'intérêts ;
- les vérifications anticorruption opérées dans le cadre des fusions-acquisitions ;
- les points de vigilance en matière d'enquête interne ;
- la conformité anticorruption et la protection des données personnelles.

Fort de l'expérience tirée de ces accompagnements, l'AFA envisage de publier des guides et fiches pratiques sur ces thématiques.

”

solocal

**TÉMOIGNAGE
D'UNE
ENTREPRISE
ACCOMPAGNÉE**

« Troisième acteur du marketing digital en France, Solocal a pour mission de devenir le partenaire local, digital, de confiance de toutes les entreprises pour accélérer leur croissance.

Nous offrons aux entreprises, de toutes tailles, une gamme unique et complète de services (Présence digitale, Publicité digitale, Sites Internet, Nouveaux Services, Digital vers imprimé) qui répondent à tous leurs besoins digitaux via un guichet unique. Nous comptons 431 000 clients TPE/PME et grandes entreprises à réseaux. 4,7 millions d'entreprises françaises sont référencées sur nos médias PagesJaunes et Mappy.

En février 2018, nous avons présenté un projet stratégique « Solocal 2020 » qui repose sur une transformation profonde de l'organisation de l'entreprise. C'est dans ce contexte de grande transformation que nous avons demandé l'appui et les conseils de l'AFA en mai 2018 pour mettre en place notre dispositif anticorruption.

La pratique éthique des affaires est au cœur de la stratégie et de la démarche RSE de Solocal. Nous avons pour ambition de nous différencier par nos bonnes pratiques pour accompagner et satisfaire nos clients, utilisateurs, collaborateurs, fournisseurs et actionnaires... qui recherchent des relations d'affaires de confiance et des contenus et services digitaux fiables et de qualité.

Nous entendons non seulement être pleinement conforme mais aussi être, à horizon 2020, un prescripteur de bonnes pratiques éthiques auprès de nos parties prenantes, notamment des TPE/PME françaises que nous accompagnons dans leur croissance grâce à nos solutions digitales.

L'AFA nous a fait bénéficier de son expertise dans le cadre d'ateliers techniques, sur plusieurs mesures de la loi Sapin 2. Nos échanges nous ont permis de tester nos actions de conformité avec les meilleures pratiques attendues conformément à notre objectif, et de partager notre retour d'expérience avec l'AFA.

Grâce à l'accompagnement de l'AFA, nous avons progressé, à la fois dans le déploiement de notre conformité, notre vision de celle-ci mais aussi dans nos processus et notre organisation. Nous avons ainsi recruté un Responsable Éthique en charge non seulement de l'exécution de la conformité mais également de l'évolution de la culture de l'entreprise. »

”

RÉPONDRE AUX QUESTIONS ET TRAITER LES SIGNALEMENTS

Les réponses aux saisines

L'AFA a répondu en 2018 à 152 saisines provenant de particuliers (32%), d'entreprises, groupements ou associations (48%), ou d'institutions publiques (20%).

Parmi les questions traitées :

- 70% portaient sur les missions de l'Agence (25% sur la législation anticorruption relative aux acteurs publics, 28% sur la législation anticorruption relative aux entreprises, notamment les contrôles prévus à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016, 16% sur les missions d'information et de conseil de l'Agence, et 1% sur la loi de blocage⁹) ;
- 20% portaient sur la législation pénale française (11%) ou comparée avec les législations étrangères (9%) ;
- 10% portaient sur l'articulation entre la législation anticorruption et les législations connexes, notamment l'alerte, les dispositifs éthiques et la législation sur les données personnelles.

Le traitement des signalements

Même si l'AFA n'est pas l'autorité désignée par l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 pour traiter des crimes et délits consommés visés par ce texte, elle reçoit des signalements. Selon la nature et la précision des faits rapportés, ces signalements sont classés sans suite, déterminent l'ouverture d'un contrôle administratif ou la communication des informations à l'administration ou au parquet compétent pour en connaître.

En pratique, les personnes dénoncent à l'AFA, par courrier postal ou électronique, les situations qu'elles estiment constituer une atteinte à la probité ou à l'obligation de conformité anticorruption prévue aux articles 3 et 17 de la loi du 9 décembre 2016. Ces signalements donnent lieu à une réponse de l'AFA à son auteur, à chaque fois qu'il est identifiable.

Sur les 303 signalements reçus en 2018, l'un recelant des suspicions de délits a été communiqué au parquet compétent, 5 autres ont déterminé l'ouverture d'un contrôle de l'Agence.

CONTRÔLER L'EFFICACITÉ DES DISPOSITIFS ANTICORRUPTION

Structurer l'activité de contrôle

L'année 2018 a été marquée par une augmentation significative des activités de contrôle. Cette montée en charge a nécessité la poursuite des travaux destinés, d'une part, à doter les équipes de contrôle des outils et méthodes adéquats et, d'autre part, à informer les entités des conditions et modalités de réalisation des contrôles de l'Agence.

Doter les équipes des outils et méthodes adaptés

Afin d'optimiser l'environnement et les méthodes de travail des agents de l'AFA :

- deux conventions ont été signées le 22 mai 2018, l'une avec le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), l'autre avec le groupement d'intérêt économique (GIE) Info-greffe permettant notamment aux agents de l'AFA d'accéder à la base de données recensant l'information légale des entreprises ;
- une convention a été signée le 8 octobre 2018 avec le Contrôle général économique et financier.

Au cours de l'année 2018, des échanges fructueux entre l'AFA et les juridictions financières ont visé à articuler au mieux l'exercice de leurs missions de contrôle respectives.

Ainsi, une recommandation du procureur général près la Cour des comptes sur les relations des juridictions financières avec l'AFA a été adressée aux procureurs financiers le 4 juin 2018. Cette recommandation détaille les modalités d'échange d'informations entre l'AFA et les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). Elle prévoit la possibilité d'organiser des réunions opérationnelles entre les parquets financiers et l'AFA. Trois CRTC ont d'ores et déjà transmis à l'AFA des observations susceptibles de relever de son périmètre d'intervention.

Informers sur les conditions et modalités de réalisation des contrôles

En octobre 2017, l'AFA a publié la charte des droits et devoirs des parties prenantes au contrôle destinée aux acteurs économiques. En avril 2018, cette charte a été mise à jour afin d'élargir son périmètre aux acteurs publics et aux associations et fondations reconnues d'utilité publique.

La charte rappelle le périmètre des missions de contrôle, et précise les principes de bonne conduite suivis par les agents de l'AFA et les comportements attendus des personnes sollicitées à cette occasion.

⁹ Loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères.

FOCUS : Le questionnaire et la liste des pièces relatifs aux contrôles des acteurs économiques

En février 2018, l'AFA a publié sur son site internet un questionnaire et une liste de pièces à fournir dans le cadre des contrôles des entités assujetties à l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016.

Ce document, disponible en anglais, vise à offrir à l'équipe de contrôle une première description (susceptible d'être approfondie par la suite à travers d'autres questionnaires ou demandes de pièces) de l'entité contrôlée et de son environnement, de la structuration de la fonction conformité anticorruption, des éléments témoignant de l'engagement de l'instance dirigeante et du niveau de déploiement des huit mesures et procédures prévues au II de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016. Les réponses à ce document doivent être adressées à l'AFA en début de contrôle.

La publication de ce questionnaire et de cette liste de pièces à fournir, dont le contenu pourra être actualisé, permet aux acteurs économiques assujettis de se préparer au mieux à un éventuel contrôle de l'AFA, et apporte à ceux qui n'y sont pas assujettis un éclairage sur les attentes de l'Agence, en complément des recommandations publiées au Journal officiel du 22 décembre 2017.

La stratégie de contrôle

Après avoir diligenté en 2017 6 premiers contrôles portant sur des acteurs économiques (6 entreprises françaises dont 1 entreprise publique), l'AFA a mené, en 2018, 47 contrôles dont 43 d'initiative et 4 en exécution de conventions judiciaires d'intérêt public. Sur ces 43 contrôles d'initiative, 28 ont concerné des acteurs économiques et 15 des acteurs publics.

Le contrôle des acteurs économiques a porté sur des entités « têtes de filière » (dans l'hypothèse d'une telle structuration) ou sur des entités figurant parmi les leaders mondiaux, européens ou nationaux susceptibles, via leur mise en conformité anticorruption, de contribuer à la diffusion des bonnes pratiques au sein de leur environnement. Leur présence géographique dans des territoires particulièrement exposés aux risques de corruption ou leur appartenance à des secteurs sensibles ont également été retenus comme critères de contrôle.

Le contrôle des acteurs publics a été guidé par la volonté de contrôler des entités appartenant à des catégories juridiques différentes, de préférence de grande taille, et particulièrement exposées aux risques d'atteintes à la probité compte tenu de leur activité ou de leur gouvernance (faiblesse des tutelles ou des contrôles externes notamment).

Les signalements reçus par l'AFA ont également contribué au ciblage de 4 entités sur le fondement du 3° de

l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 et d'une entité sur le fondement de l'article 17 de cette même loi.

Le contrôle des acteurs économiques

Le contrôle d'initiative

Conformément au III de l'article 17 de la 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, l'AFA est chargée du contrôle des mesures et procédures mises en œuvre par les acteurs économiques afin de prévenir et de détecter les faits de corruption et de trafic d'influence.

Parmi les **28 contrôles d'acteurs économiques** diligentés en 2018, 2 ont porté sur des entreprises publiques et 11 sur des filiales françaises de groupes étrangers.

Ces contrôles ont concerné des entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 297 M€ et 78,9 Mds€, disposant d'un effectif compris entre 600 et 376 000 collaborateurs et détenant, à la date du lancement du contrôle, entre 0 et 1 127 filiales, dont en moyenne 40% à l'étranger. Cinq des entreprises contrôlées avaient leur siège social en région.

28 CONTRÔLES D'ACTEURS ÉCONOMIQUES

*Profil des acteurs contrôlés :
(dont 2 EPIC et 11 filiales françaises de groupes étrangers)*

€ 297 M€ < Chiffre d'affaires < 78,9 Mds€

600 < Collaborateurs < 376 000

Le contrôle de l'exécution des CJIP

Ce contrôle peut intervenir dans trois circonstances : sur injonction de la commission des sanctions, en cas de prononcé par une juridiction pénale de la peine complémentaire de programme de mise en conformité (PPMC) ou en cas de conclusion d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) par un parquet.

Au 31 décembre 2018, la commission des sanctions de l'AFA n'avait encore pas été saisie et aucune juridiction pénale n'avait encore prononcé de peine complémentaire de programme de mise en conformité.

En 2018, **4 contrôles** sont intervenus en **exécution d'une convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)**.

Ces 4 contrôles ont porté sur des entreprises réalisant un chiffre d'affaires compris entre 1,7 M€ et 23,95 Mds€ et disposant d'un effectif compris entre 120 et 147 000 collaborateurs, dont une avait son siège social en région. Parmi les entreprises contrôlées, certaines détenaient jusqu'à 59 filiales dont 54% pouvant être situées à l'étranger.

4 CONTRÔLES EN EXECUTION D'UNE CONVENTION JUDICIAIRE D'INTERÊT PUBLIC (CJIP)

Profil des entreprises contrôlées :

1,7 M€ < Chiffre d'affaires < 23,95 Mds €
120 < Collaborateurs < 147 000

Le contrôle des acteurs publics

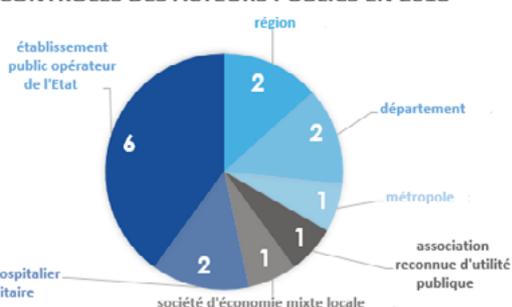
Conformément au 3° de l'article 3 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, l'AFA est chargée du contrôle des mesures et procédures mises en œuvre par les acteurs publics afin de prévenir et de détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, c'est-à-dire l'ensemble des atteintes à la probité.

15 acteurs publics et associatifs ont été contrôlés dont :

- 6 établissements publics opérateurs de l'État,
- 1 association reconnue d'utilité publique,
- 2 centres hospitaliers universitaires (CHU),
- 2 régions, 2 départements,
- 1 métropole
- 1 société d'économie mixte locale.

Ces 15 contrôles ont porté sur des acteurs publics ou associatifs dotés d'un budget s'échelonnant de 21 M€ à 4,8 Md€. Parmi eux, 8 disposaient d'un budget supérieur à 1 Md€, 5 d'un budget compris entre 100 M€ et 1 Md€ et 2 d'un budget inférieur à 100 M€. Les effectifs des entités contrôlées varient de 23 à plus de 14 000 et 8 d'entre elles ont leur siège en région.

CONTRÔLES DES ACTEURS PUBLICS EN 2018



En octobre 2018, l'AFA était pour la première fois saisie d'une demande de contrôle par l'une des autorités mentionnées au 3° de l'article 3 de la loi précitée, en l'occurrence, une autorité préfectorale. Au 31 décembre 2018, l'AFA n'avait pas encore été saisie d'un signalement émanant d'associations agréées dans les conditions prévues à l'article 2-23 du code de procédure pénale.

DÉFENDRE LES INTÉRÊTS FRANÇAIS

Au titre de sa mission d'aide à la prévention et à la détection des faits de corruption, l'AFA intervient dans la mise en œuvre de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, plus connue sous le nom de « loi de blocage ».

Cette loi interdit, sauf en exécution des conventions d'entraide pénale, la communication à des autorités publiques étrangères d'informations susceptibles de porter atteinte à la souveraineté, aux intérêts économiques essentiels de la France ou à l'ordre public¹⁰.

De même, elle interdit la transmission d'informations de nature économique susceptibles de concourir à l'administration de la preuve dans une enquête ou une action de poursuite menée par une autorité étrangère¹¹.

Le 5° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 complète ces dispositions en assignant à l'AFA la mission de veiller à l'application de la loi de blocage dans le cadre de l'exécution de décisions d'autorités étrangères imposant à une société française des obligations de conformité anticorruption.

En 2018, l'Agence a été saisie de trois dossiers au titre de la loi de blocage. Ces dossiers, traités en étroite concertation avec les autres administrations concernées (Direction des affaires criminelles et des grâces, Direction générale du Trésor, Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques, Ministère de l'Europe et des affaires étrangères) procédaient de demandes adressées par les autorités américaines à des entreprises françaises.

Ces demandes visaient à obtenir des entreprises françaises concernées, la communication d'informations relatives à l'activité commerciale de ces entreprises et susceptibles de constituer des preuves ou allégations de comportements potentiellement réprimés par la réglementation américaine.

Aux cas d'espèces, l'action de l'AFA a consisté à déterminer le choix des informations pouvant être communiquées et, le cas échéant, les modalités de cette communication. L'objectif est double : défendre les intérêts de l'entreprise mais également les intérêts stratégiques et judiciaires de l'État français.

¹⁰ Article 1 de la loi du 26 juillet 1968.

¹¹ Article 1 bis de la loi du 26 juillet 1968.

FOCUS : Contribution de l'AFA à l'évolution du régime applicable aux investissements étrangers en France (IEF)

L'AFA a été force de proposition sur l'évolution du régime des investissements étrangers en France (IEF) en transmettant au Gouvernement des suggestions de modification du dispositif, de nature à mieux y intégrer les enjeux de lutte contre la corruption.

Les propositions de l'Agence ont été prises en compte par le décret n° 2018-1057 du 29 novembre 2018 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable.

Ainsi, le nouvel article 153-10 du code monétaire et financier élargit à la corruption active et au trafic d'influence d'agents étrangers la liste des infractions devant fonder un refus d'investissement étranger en France.

Enfin, le directeur de l'AFA a participé aux réflexions visant à renforcer le dispositif de protection des intérêts français. Il a ainsi été auditionné :

- le 22 février 2018, par la Commission d'enquête chargée d'examiner les décisions de l'État en matière de politique industrielle, au regard des fusions d'entreprises intervenues récemment, ainsi que les moyens susceptibles de protéger les fleurons industriels nationaux dans un contexte commercial mondialisé (<http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cepolind/17-18/c1718030.pdf>)
- le 14 novembre 2018, par le député Raphaël Gauvain chargé, par le Premier ministre d'identifier les mesures destinées à mieux protéger les entreprises françaises confrontées à des procédures donnant effet à des législations de portée extra-territoriale.

FÉDÉRER LES ACTEURS

Le bon usage des moyens financiers et humains et l'efficacité des actions de prévention de la corruption impliquent la mise en œuvre d'une concertation administrative en vue de concilier les différentes obligations légales.

Dans cette perspective, l'AFA a notamment développé des relations de travail avec :

- la **direction des affaires juridiques (DAJ)** des ministères économiques et financiers concernant l'articulation des règles de la commande publique avec

l'évaluation des tiers. Un guide, élaboré conjointement avec la **direction des achats de l'Etat (DAE)** intégrera les conclusions de ces échanges. Il portera spécifiquement sur la prévention de la corruption dans le cycle de l'achat public ;

- la **commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** en vue de concilier la protection des données à caractère personnel et les contraintes d'efficacité, de traçabilité et d'auditabilité des mesures mises en œuvre dans le cadre de dispositifs anticorruption. Un guide commun est en préparation ;
- l'**Autorité de la concurrence** et l'**Autorité des marchés financiers (AMF)** afin d'enrichir les méthodes de travail des régulateurs et de réfléchir aux pistes de coordination possibles.

ÉVALUER LE NIVEAU DE MAÎTRISE DES RISQUES DE CORRUPTION

Un début de mesure quantitative

Le niveau de maîtrise des acteurs en matière de risque des atteintes au devoir de probité ne fait l'objet d'aucune mesure quantitative d'ensemble.

Pour commencer à pallier cette lacune, l'AFA a réalisé en 2018 une enquête sur la prévention de la corruption auprès des acteurs du service public local, avec le concours du CNFPT et des associations d'élus locaux (notamment l'Association des maires de France).

Cette enquête s'adressait à tous les types d'acteurs concernés, sans discrimination de nature ou de taille. **3 277 réponses**, sur un panel de 55 000 collectivités, ont été reçues et analysées.

Le questionnaire anonyme a été conçu de manière à permettre une exploitation simple tant par les répondants qu'au stade de l'analyse statistique.

Enquête sur la prévention de la corruption dans le service public local, les résultats

L'enquête a été réalisée au moyen d'un questionnaire adressé, entre février et mai 2018, aux acteurs des collectivités territoriales, de leurs établissements et des sociétés d'économie mixtes. Il ressort de l'analyse détaillée des 3 277 réponses que très peu de collectivités se sont dotées d'un dispositif anticorruption ou de mesures internes pour prévenir les atteintes à la probité¹².

¹² Les résultats complets de l'enquête ont été publiés sur le site de l'AFA : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/afa/Rapport_denquete_service_public_local.pdf.

PRINCIPALES DONNÉES DE L'ENQUÊTE

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Ont un plan ou des mesures anticorruption	7,3%	4,4%	39,6%	84,6%	12,5%	30,0%	57,4%	9,4%
<i>dont un plan</i>	3,2%	1,4%	22,9%	76,9%	4,0%	20,0%	39,7%	3,1%
<i>dont des mesures</i>	4,1%	3,0%	16,7%	7,7%	8,5%	10,0%	17,6%	6,3%
Ont adopté un code de conduite	5,9%	3,9%	22,9%	69,2%	8,6%	10,0%	47,1%	18,8%
Ont cartographié les risques	1,7%	0,5%	8,3%	30,8%	1,7%	10,0%	39,7%	0,0%
Évaluent l'intégrité des tiers	17,0%	15,1%	29,2%	7,7%	25,1%	40,0%	35,3%	31,3%
Dispose d'un contrôle interne	29,3%	24,7%	66,7%	84,6%	51,5%	55,0%	60,3%	62,5%
Dispose d'un service d'audit	5,2%	2,4%	62,5%	69,2%	10,2%	25,0%	35,3%	18,8%
Recueillent les alertes	14,3%	8,7%	35,4%	30,8%	5,1%	15,0%	39,7%	40,0%
Disposent d'un référent déontologue	21,1%	19,9%	58,3%	23,1%	18,8%	10,0%	26,5%	84,4%
Ont un plan de sensibilisation	18,4%	16,6%	25,0%	46,2%	20,5%	30,0%	58,8%	40,6%
<i>dont pour les agents</i>	9,5%	7,8%	16,7%	23,1%	12,9%	25,0%	41,2%	31,3%
<i>dont pour les élus</i>	8,9%	8,8%	8,3%	23,1%	7,6%	5,0%	17,6%	9,4%
Ont un plan de formation	3,3%	2,8%	16,7%	30,8%	3,6%	5,0%	8,8%	6,3%
<i>dont pour les agents</i>	2,0%	1,6%	8,3%	15,4%	2,3%	5,0%	8,8%	6,3%
<i>dont pour les élus</i>	1,3%	1,1%	8,3%	15,4%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%

Un plan ou des mesures anticorruption. La mise en œuvre d'un plan ou de mesures spécifiques anticorruption n'est pas une pratique répandue (7,3% toutes entités confondues) à l'exception notable des régions (84,6%) et dans une moindre mesure des OPH (57,4%). Même dans le cas où un plan existe, toutes les composantes - au sens de la loi du 9 décembre 2016 - ne sont pas déployées.

L'adoption d'un code de conduite n'est pas une pratique répandue (5,9% toutes entités) à l'exception des régions (69,2%) et des OPH (47,1%).

La cartographie des risques est une technique visiblement peu utilisée par les entités au titre desquelles il est répondu (1,7%) à l'exception des OPH (39,7%) et des régions (30,8%) dans des proportions qui restent modestes.

L'évaluation des tiers est peu pratiquée (17,0%) à l'exception des EPL qui y recourent plus systématiquement (40,0%).

Le contrôle interne (29,3%) est plus souvent déployé que **l'audit interne** (5,2%). Lorsqu'elles existent, ces pratiques sont le fait des grandes entités. 1,3% (tous répondants confondus) déclarent disposer à la fois d'un contrôle et d'un audit internes.

Le recueil des alertes, dispositif de création récente, connaît un déploiement encore modeste (14,3%). Des entités non soumises à cette obligation ont fait le choix de s'y conformer.

Le référent déontologue est encore rarement identifié (21,1%) à l'exception du cas des centres de gestion (84,4%) pour lesquels il s'agit en principe d'une mission obligatoire. Cette mutualisation au centre départemental bénéficie manifestement aux communes disposant de moins de 350 agents, adhérents de droit aux centres de gestion.

La sensibilisation et la formation à la prévention de la corruption ne sont pas répandues : 18,4% de l'ensemble des entités seulement sensibilisent agents et élus avec une exception pour les OPH et les régions pour lesquels le taux de sensibilisation est respectivement de 58,8% et 46,2%.

PRÉVENIR LA CORRUPTION DANS LE SPORT

L'organisation des grands événements sportifs implique une multitude d'acteurs et concentre différents enjeux parmi lesquels des enjeux de bonne gouvernance et de probité. L'AFA participe à la prévention de la corruption dans l'organisation de la Coupe du monde de rugby en 2023 et des Jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024.

La Coupe du monde de rugby de 2023

Signée le 10 mars 2018 par l'État, la Fédération française de rugby (FFR) et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF), la convention constitutive du **groupement d'intérêt public (GIP) « Coupe du monde de rugby 2023 »** prévoit la création d'un comité chargé de superviser la politique éthique du GIP et de veiller au respect, par les collaborateurs du groupement, des valeurs individuelles et collectives sur lesquelles son action est fondée. L'AFA est représentée au sein de ce comité d'éthique.

Les Jeux olympiques et paralympiques de 2024

L'AFA est membre du comité d'éthique de l'association « **comité d'organisation des jeux olympiques (COJO)** » qui a pour mission d'organiser et de financer les Jeux olympiques de 2024, en lien avec le Comité international olympique (CIO). En tant que membre, l'AFA appuie la mise en place du dispositif anticorruption du COJO.

Le COJO se réclame d'une nouvelle vision des Jeux olympiques « où chaque investissement profite à ceux qui en ont le plus besoin » et se veut porteur d'une dimension éthique affirmée. Dans sa communication¹³, le COJO valorise son engagement à mettre en œuvre « les plus hauts standards d'éthique et de transparence ».

L'AFA est également membre du comité éthique de la **société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO)**. Établissement public à caractère industriel et commercial, la SOLIDEO est chargée, non seulement de coordonner les maîtres d'ouvrages responsables des aménagements et de signer des conventions avec eux, mais aussi d'assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage de certains aménagements (elle agit à ce titre comme un établissement public d'aménagement).

La mission de contrôle confiée à l'AFA par la loi olympique

L'article 30 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 prévoit un contrôle de l'AFA équivalent à celui applicable aux acteurs publics pour les acteurs en charge de la préparation des jeux.

Les contrôles de l'AFA sur les acteurs (COJO, SOLIDEO, groupements de collectivités et collectivités concernées) seront un outil pour évaluer la solidité des dispositifs anticorruption prévus et la réalité de leur mise en œuvre.

FOCUS : Contribution de l'AFA au partenariat international contre la corruption dans le sport

L'AFA encourage la structuration, à l'international, du mouvement sportif autour des questions d'intégrité et de bonne gouvernance, en participant au partenariat international pour l'intégrité dans le sport (IPACS). Ce partenariat regroupe des fédérations sportives internationales, le comité international olympique (CIO), des organisations internationales (ONU, OCDE, Conseil de l'Europe) et des représentants des États. L'AFA représente les autorités anticorruption européennes au sein de la task force 3 d'IPACS « *Optimiser les processus de conformité aux principes de bonne gouvernance pour limiter les risques de corruption* » dont l'ambition est d'adapter les dispositifs de prévention de la corruption aux organisations sportives internationales.

L'Agence défend, en particulier, l'introduction d'un encadrement de la durée des mandats pour les fonctions les plus exposées, l'application de normes de sincérité comptable et de transparence financière, ainsi que la mise en place de dispositifs de gestion des conflits d'intérêts.

PROMOUVOIR LE MODÈLE ANTICORRUPTION FRANÇAIS

Développer les coopérations bilatérales et multilatérales

En 2018, 4 protocoles de coopération ont été signés (Vietnam, Serbie, Guinée, Mali), suivis d'activités d'assistance technique spécifiques.



Ces activités se sont notamment traduites par l'organisation de séminaires de formation au Vietnam et en Tunisie au cours desquels les participants ont pu échanger leurs expériences et enrichir leur connaissance des pratiques anticorruption.

¹³ Communiqué de presse du COJO du 20 décembre 2017.

L'AFA mobilise également ses ressources pour le suivi des groupes de travail permanents et des mécanismes d'évaluation à l'OCDE (au sein du groupe de travail contre la corruption), au Conseil de l'Europe (au sein du GRECO) et à l'ONUDC (Merida).

Enfin, l'AFA promeut la coopération opérationnelle et technique entre les autorités de prévention de la corruption. Elle a ainsi lancé, conjointement avec l'autorité nationale anticorruption (ANAC) italienne, le 16 octobre 2018, un réseau international des autorités de prévention de la corruption.

FOCUS : Déclaration pour un réseau d'autorités de prévention de la corruption

Les 15 et 16 octobre 2018 s'est tenue à Sibenik, en Croatie, la « Conférence de haut niveau, renforcer la transparence et la responsabilité pour assurer l'intégrité : unis contre la corruption ».

Organisée par le ministère de la justice croate et le groupe d'États contre la corruption (GRECO), cette conférence a réuni plus de 250 hauts responsables politiques et experts de différentes régions du monde. Plusieurs objectifs étaient à l'agenda de cette conférence : tirer un bilan de deux décennies d'action du Conseil de l'Europe contre la corruption, fixer les grandes orientations politiques pour l'avenir et renforcer la transparence et la responsabilité pour garantir l'intégrité. L'un des temps forts a été la signature de la « déclaration pour un réseau d'autorités de prévention de la corruption », étape symbolique et signe d'une évolution des États vers davantage de transparence et de coopération.

Ce réseau, dit « réseau de Sibenik », vise à combler une lacune dans le dispositif international de coopération en offrant aux autorités spécialisées dans la prévention un forum dédié à la discussion de sujets opérationnels d'intérêt commun.

La coopération avec les autorités étrangères de poursuite

L'AFA a renforcé en 2018 ses relations avec les autorités étrangères de poursuite. Un contact opérationnel régulier a ainsi été établi avec :

- les États-Unis (Department of Justice - DoJ, et la Securities and exchange commission - SEC) ;
- le Royaume-Uni (SFO) ;
- la Banque mondiale ;
- la Banque européenne d'investissement.

Ces échanges ont permis de favoriser une meilleure compréhension des dispositifs nationaux respectifs. Ils contribuent aussi à garantir la bonne application de la loi française dans toutes les affaires où elle est applicable, sans faire entrave à l'action des autorités étrangères.

L'AFA a notamment veillé au respect par ses partenaires étrangers des dispositions de la loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 modifiée par la loi n° 80-538 du 14 juillet 1980, dite « loi de blocage ». Elle a aussi

participé à la concrétisation de la première résolution conjointe entre la France et les États-Unis d'une affaire de corruption transnationale (conclue par un DPA et une CJIP parallèlement signés le 4 juin 2018 dans les deux juridictions) et contrôlera son exécution au cours des 3 prochaines années.

L'AFA a de plus progressivement renforcé ses liens opérationnels avec les banques multilatérales de développement, en particulier la Banque mondiale et la Banque européenne d'investissement (BEI), s'agissant des entreprises françaises susceptibles de faire l'objet de sanctions. Un premier protocole de coopération a ainsi été signé avec la BEI le 4 décembre 2018. D'autres sont en cours de négociation.

Cette coopération s'articule également, en tant que de besoin, avec les protocoles de coopération conclus par l'AFA avec les acteurs de la lutte contre la corruption.

L'assistance aux autorités françaises prenant part aux négociations internationales

En application du 2° de l'article 1 de la loi du 9 décembre 2016, l'AFA « assiste les autorités françaises compétentes dans les organisations internationales pour la définition et la mise en œuvre des positions qu'elles ont adoptées sur les questions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, en participant à la coordination interministérielle conduite par le ministre des affaires étrangères et le secrétaire général des affaires européennes ».

En 2018, cette mission s'est déployée dans deux directions complémentaires :

La préparation et la participation aux rencontres internationales

Dans ce domaine, l'existence d'une agence spécialisée telle que l'AFA facilite l'exploitation technique de la documentation et la définition des positions françaises.

La promotion d'un cadre pérenne de coordination entre les différents acteurs prenant part aux négociations

Un tel cadre est en effet nécessaire compte tenu de la multiplicité des instances de discussion internationale et de la diversité des acteurs administratifs concernés : secrétariat général des Affaires européennes, en charge de la coordination des positions françaises au sein de l'Union européenne et à l'OCDE, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères¹⁴, ministère de la Justice et ministères financiers¹⁵.

¹⁴ La direction des Nations Unies assure le suivi de la convention de Mérida, la direction juridique tient la chaise française et la vice-présidence du GRECO, la Direction générale de la Mondialisation, de la Culture, de l'enseignement et du développement international participe au suivi de la Convention de l'OCDE.

¹⁵ La Direction générale du Trésor et la Direction des Affaires criminelles et des grâces se partagent la chaise française au groupe anticorruption de l'OCDE. La Direction générale du Trésor assure également la représentation de la France dans les groupes anticorruption du G7 et du G20.

Le rôle d'assistance de l'AFA à l'égard de ces acteurs est facilité par l'expertise technique de ses agents et par ses relations avec les autres administrations publiques. L'AFA s'est fixé pour objectif d'assurer un rôle de courroie de transmission permettant l'importation des bonnes pratiques étrangères, d'améliorer le positionnement international de la France et la promotion à l'étranger des bonnes pratiques nationales, enfin, d'améliorer l'image de la France à l'international.





Partie 2 : Premiers enseignements tirés des activités de l'AFA



**Enseignements relatifs
aux acteurs économiques** p. 28

Les lacunes constatées p. 28

Les pratiques de nature à faciliter
la mise en œuvre de dispositifs
anticorruption p. 29

**Enseignements relatifs
aux acteurs publics** p. 29

Les lacunes constatées p. 30

Les pratiques de nature à faciliter
la mise en œuvre de dispositifs
anticorruption p. 34

PARTIE 2 : PREMIERS ENSEIGNEMENTS TIRÉS DES ACTIVITÉS DE L'AFA

Les missions de contrôle aussi bien que les missions de conseil sont pour l'AFA sources d'enseignements sur la maturité des dispositifs anticorruption déployés par les acteurs publics et économiques.

ENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX ACTEURS ÉCONOMIQUES

Les lacunes constatées

D'une manière générale, si les entités s'inscrivent à des niveaux différents de maturité en matière de conformité anticorruption, trois principaux enseignements peuvent être tirés.

Un engagement des instances dirigeantes souvent insuffisant ou insuffisamment perceptible

Cet engagement, lorsqu'il existe, se limite trop fréquemment à une communication de l'instance dirigeante sur quelques mesures comme la signature du code de conduite. L'insuffisante perception par les responsables de filiales de leurs responsabilités propres interroge par ailleurs, alors même que leur entité est assujettie au respect de l'article 17 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.

Des entités contrôlées qui ne connaissent pas précisément leurs risques d'atteinte à la probité

Le niveau de connaissance des risques de corruption apparaît insuffisant soit parce que les entités ne se sont pas dotées d'une cartographie des risques adaptée, soit parce que la méthodologie employée pour l'établir, n'offre pas l'assurance raisonnable que tous les risques ont été identifiés et qu'ils ont été correctement évalués et hiérarchisés.

Des systèmes de management des risques lacunaires

Les dispositifs de prévention et de détection des faits de corruption sont souvent incomplets, comme en témoignent :

- l'inexistence ou l'incomplétude des procédures d'évaluation des tiers ;
- l'insuffisance des contrôles comptables et du contrôle interne ;
- une mise en œuvre parfois inaboutie du dispositif de recueil des signalements et de protection des lanceurs d'alerte.

Par ailleurs, les codes de conduite, les plans de formations, les procédures d'évaluation des tiers, les contrôles comptables ainsi que les dispositifs de contrôle interne et d'audit observés sont rarement articulés avec la cartographie des risques.

Enfin, ces mesures et procédures ne sont pas toujours efficaces, comme en témoignent, par exemple, les dispositifs d'alerte interne non utilisés faute d'avoir été correctement communiqués, ou les plans de formation dont il n'est pas certain qu'ils aient bénéficié aux personnels les plus exposés aux risques.

L'AFA constate également que les dispositifs d'évaluation des tiers sont souvent définis mais inexécutés ou mis en œuvre sans que les résultats de l'évaluation n'aient réellement affecté la décision finale prise par l'entité.

L'AFA observe par ailleurs, que l'appartenance de l'entité à tel ou tel sous-ensemble qu'il est permis de supposer plus familier avec la conformité, ne constitue pas nécessairement un facteur favorable :

- les dispositifs anticorruption des filiales françaises de groupes étrangers ne sont pas meilleurs que ceux des entreprises françaises. Quand ces dispositifs existent, ils se résument souvent à quelques mesures purement décalquées du dispositif de la société mère ;
- l'appartenance de l'entreprise aux secteurs d'activités au sein desquels les obligations de conformité ou d'éthique se déploient depuis de nombreuses années, comme les secteurs de la finance/assurance et de la santé, ne constitue pas un gage d'existence et de qualité du dispositif anticorruption.

Les contrôles portant sur les acteurs économiques ont révélé une forte participation de leurs collaborateurs à des instances regroupant des représentants des pouvoirs publics et des acteurs privés (conseil national de l'industrie et comités stratégiques de filières, centres techniques industriels, comités professionnels de développement économique, groupes de travail visant à proposer des stratégies nationales, etc.).

Alors que des dispositions réglementaires existent dans certains cas, l'AFA a pu constater une absence quasi systématique de mesures ou procédures prévues par les acteurs économiques pour encadrer la participation de leurs collaborateurs à ces instances. Cette absence d'encadrement, tant au niveau de la désignation de ces collaborateurs que de leur départ éventuel, peut se traduire par des situations de conflits d'intérêts non identifiées ou non traitées.

Un contrôle portant sur un acteur économique a mis en lumière une mesure de déport d'un collaborateur sur certains sujets, cette décision émanant toutefois du collaborateur lui-même et non de l'employeur.

FOCUS : Les conflits d'intérêts dans l'entreprise

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit la notion de conflit d'intérêts comme « toute 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 ». L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) définit le conflit d'intérêts comme « une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer ou paraître influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions »¹⁶.

En revanche, aucun texte ne définit le conflit d'intérêts dans le secteur privé.

Les liens d'intérêts, inhérents à la vie des organisations, peuvent néanmoins se transformer en conflits d'intérêts, susceptibles de conduire, dans l'entreprise, à la commission d'infractions à la loi, telles que le recel de prise illégale d'intérêt ou l'abus de biens sociaux.

Aussi, afin de prémunir l'entreprise des risques portés par un conflit d'intérêts, différentes mesures de prévention et de détection des situations à risques peuvent être mises en œuvre. Ces mesures sont décidées par les instances dirigeantes, au cas par cas, en considération des enjeux propres à chaque organisation.

En cas de conflit d'intérêts déclaré, différentes mesures de précaution peuvent être prises, au cas par cas et proportionnellement à la gravité du risque induit par la situation en cause.

Les pratiques de nature à faciliter la mise en œuvre de dispositifs anticorruption

Parallèlement, l'AFA observe certaines bonnes pratiques susceptibles d'être mises en œuvre par les acteurs économiques :

- **la mise en place d'un système d'information commun à l'ensemble du groupe répertoriant les cadeaux et invitations.** Les collaborateurs déclarent les cadeaux reçus ou offerts et indiquent notamment le montant (réel ou estimé lorsqu'il s'agit d'un cadeau reçu) et l'identité du tiers (nom de la société, nom et fonction de l'auteur ou du bénéficiaire du cadeau etc.). A l'issue de cet enregistrement, chaque collaborateur reçoit une notification par courriel. Grâce à ce système, les contrôles sont plus simples et automatisables ;
- **la mise en place d'un système d'information permettant de lancer des alertes dans toutes les langues pratiquées dans le groupe.** Ce système permet au lanceur de l'alerte de rester anonyme, s'il le souhaite, tout en lui expliquant les conséquences de son choix.

Le système possède également une messagerie interne cryptée permettant la réception et l'envoi de messages en toute confidentialité. Les données sont logées dans un serveur dédié, crypté, situé en Europe.

¹⁶ Recommandations de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public (2003).

Les éléments du dossier sont ensuite anonymisés automatiquement par le système qui classe le dossier mais ne le détruit pas. Si le collaborateur (lanceur d'alerte) estime qu'il subit les conséquences de son alerte, notamment sur le plan des ressources humaines, l'entité aura la possibilité de le vérifier en rouvrant le dossier grâce à un code détenu uniquement par le lanceur d'alerte ;

- **des formations effectuées en présentiel par l'entité au bénéfice de ses tiers les plus à risque ;**
- **lorsque la réalisation des diligences raisonnables est externalisée,** l'entreprise ne se contente pas d'acheter une prestation, mais participe à l'élaboration d'une méthode adaptée à ses besoins. En outre, elle ne s'abstient pas d'utiliser ses propres ressources (exemple : fichiers internes) pour enrichir l'analyse effectuée par le prestataire. Sur la base de cette analyse, l'entreprise reste seule légitime à évaluer et à décider d'engager, de poursuivre ou de mettre fin à la relation avec le tiers.

FOCUS : Cadeaux, invitations et autres avantages dans l'entreprise

L'octroi d'un cadeau ou de tout autre avantage, quelle qu'en soit la forme, doit prévenir deux risques, celui de corruption et celui de conflit d'intérêts.

Afin de prévenir le risque de corruption, il convient notamment de vérifier que le cadeau ou l'avantage en cause :

- est autorisé par la législation,
- n'est pas sollicité par le bénéficiaire,
- ne vise pas à obtenir une contrepartie ou un avantage indu,
- ne vise pas à influencer une décision,
- n'est pas effectué à un moment stratégique (ex : appel d'offres en cours),
- est occasionnel et approprié au regard de l'activité professionnelle.

Afin de prévenir le risque de conflit d'intérêts, il convient notamment de vérifier que le cadeau ou l'avantage en cause :

- ne crée pas une situation de conflit d'intérêts,
- est effectué dans un cadre strictement professionnel,
- est tracé dans les livres et registres de l'organisation (ex : registre des cadeaux offerts et reçus),
- n'entraînera pas de gêne si l'octroi de ces avantages était révélé publiquement.

ENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX ACTEURS PUBLICS

Les acteurs publics sont assujettis à un ensemble de dispositions qui, directement ou indirectement, les soumettent à des obligations en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité. Toutefois, pour être efficaces, ces règles doivent être complétées et intégrées dans un dispositif global de prévention et de détection des atteintes à la probité.

En l'absence de précisions à l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 précitée, quant au contenu de ces dispositifs anticorruption, l'AFA a fait le choix d'une analogie avec les dispositions prévues à l'article 17 de ladite loi.

Ainsi, il est recommandé aux acteurs publics d'adopter des mesures permettant de connaître leurs propres risques et de prévenir, détecter et sanctionner les éventuelles atteintes à la probité. Ces mesures comprennent :

- une cartographie des risques d'atteintes à la probité ;
- un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire et précisant les modalités de prévention des conflits d'intérêts ;
- un dispositif de formation au risque d'atteintes à la probité ;
- une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc.) ;
- un dispositif d'alerte interne ;
- un régime disciplinaire permettant de sanctionner les agents ou les salariés de l'entité en cas de violation de ces règles ;
- des dispositifs de contrôle et d'évaluation interne.

Les lacunes constatées

Les lacunes constatées portent en particulier sur le code de conduite (ou charte de déontologie), sur les pratiques relatives aux cadeaux, invitations et autres avantages ainsi que sur les conflits d'intérêts.

Code de conduite/charte de déontologie

Selon les recommandations de l'AFA, le code de conduite est un ensemble de règles :

- définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits d'atteintes à la probité ;
- précisant les sanctions disciplinaires encourues en cas de manquement ;
- rappelant le dispositif d'alerte interne destiné à recueillir les signalements émanant d'agents, de dirigeants ou d'élus et portant sur l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite.

Le code de conduite doit concerner les dirigeants, les agents et les salariés, selon des modalités qui peuvent être différentes. Il peut être intégré dans un dispositif d'éthique ou de déontologie au périmètre plus large que la stricte lutte anticorruption, à condition d'en permettre la parfaite lisibilité dans sa présentation et sa diffusion.

Il ressort des contrôles de l'AFA que très peu d'acteurs publics disposaient d'un réel code de conduite au sens de ses recommandations. Parmi les entités contrôlées, un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), un établissement public administratif (EPA) et une collectivité territoriale disposaient

de documents (charte, guide) s'apparentant à un code de conduite. Dans les autres entités, il peut exister des chartes mais dont le caractère trop peu opérationnel ne permet pas de réduire les risques de conflits d'intérêts.

Pratiques relatives aux cadeaux, invitations et autres avantages

Le législateur a fixé les conditions d'acceptation de « cadeaux » dans certains secteurs d'activité, notamment dans celui de la santé. Au-delà de ces dispositions légales limitées à certaines professions, l'AFA recommande aux acteurs publics d'encadrer l'acceptation des cadeaux et invitations afin de mieux prévenir les risques de conflits d'intérêts. Les premiers contrôles de l'AFA ont fait ressortir l'insuffisante prise en compte de cette problématique par les acteurs publics.

NOS CONSEILS

L'AFA recommande à l'ensemble des acteurs publics d'élaborer une politique encadrant les modalités d'acceptation des cadeaux et invitations. Cette politique pourra être reprise, en tout ou partie, dans le code de conduite.

Par ailleurs, la création d'un registre permettrait de tracer la nature des cadeaux reçus ou offerts, leur montant, leur fréquence, leur provenance ainsi que tous autres éléments utiles à la prévention des conflits d'intérêts.

Gestion des conflits d'intérêts

La gestion des conflits d'intérêts devrait constituer un élément de toute politique anticorruption. En effet, si les liens d'intérêts sont inhérents à la vie des organisations publiques et privées, la prévention des atteintes au devoir de probité suppose l'identification des risques de conflits d'intérêts dans le cadre d'une cartographie, et leur prise en compte par le code de conduite.

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires définit, dans le statut général de la fonction publique¹⁷ le conflit d'intérêts comme « toute 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 de ses fonctions ».

À la différence de la prise illégale d'intérêts¹⁸, la situation de conflit d'intérêts n'est pas un délit pénal. Pour autant, elle crée une situation ou une apparence

¹⁷ Reprise de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹⁸ Article 432-12 du code pénal : « 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 quelconque 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 ».

de partialité préjudiciable à la fonction et à la mission remplies par l'agent public. C'est la raison pour laquelle la loi du 20 avril 2016 a renforcé les mécanismes pour les prévenir et les faire cesser¹⁹.

En 2018, le contrôle par l'AFA d'acteurs publics assujettis aux règles de la fonction publique ou au code du travail, permet de dresser les premiers constats sur la mise en œuvre, par les entités concernées, de la réglementation applicable et, au-delà, sur leur degré d'appropriation de cette problématique.

L'obligation de déport

Prévue par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013²⁰, l'obligation de déport vise les titulaires de fonctions exécutives locales, chargés d'une mission de service public, qui ont reçu délégation de signature ou qui sont placés sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique, et les membres du Gouvernement. Par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, le législateur a étendu cette obligation à l'ensemble des fonctionnaires et contractuels de droit public²¹. Lorsqu'elles estiment se trouver dans une situation de conflit d'intérêts, ces personnes doivent s'abstenir de siéger, de délibérer ou de faire usage de leur délégation de signature, le cas échéant.

Les contrôles de l'AFA ont révélé la diversité des pratiques mises en œuvre afin de s'assurer de l'effectivité de l'obligation de déport. Un des établissements publics contrôlés a mis en place, sans que la loi ne le lui impose, un dispositif de déclarations d'intérêts pour l'ensemble de ses agents, les formulaires étant conservés au secrétariat général. La conformité à la loi d'une telle pratique peut toutefois être discutée.

NOS CONSEILS

Si les obligations de déport précisées par les lois du 11 octobre 2013 et du 20 avril 2016²² incombent aux élus et aux agents, il est néanmoins souhaitable que les entités publiques concernées :

- **informent** les personnes concernées de leurs obligations et des sanctions encourues ;
- **précisent et formalisent** les procédures applicables afin de s'assurer du respect effectif de cette obligation de déport. Les procédures peuvent notamment intégrer :
 - en fonction des risques identifiés, un recensement des conflits d'intérêts potentiels (déclaration d'intérêts ou de non conflits d'intérêts),
 - une vérification du déport effectif au regard des conflits d'intérêts identifiés,
 - la consignation dans les procès-verbaux des séances des cas de déport.

¹⁹ Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales prévoit l'illégalité des délibérations prises en cas de conflit d'intérêts.

²⁰ Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

²¹ Article 2 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Les obligations déclaratives

Les articles 4 et 11 de la loi du 11 octobre 2013 soumettent les titulaires de certaines fonctions (ministres, parlementaires, présidents d'exécutifs locaux, certaines maires de communes, etc.) à l'obligation d'adresser à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une déclaration d'intérêts (DI) et une déclaration de situation patrimoniale (DSP) dans les 2 mois suivant leur entrée en fonction.

S'agissant de la fonction publique, l'article 5 de la loi du 20 avril 2016 prévoit l'obligation, lors de la nomination dans l'un des emplois dont le niveau hiérarchique ou la nature des fonctions le justifient, de transmettre une déclaration d'intérêts à l'autorité investie du pouvoir de nomination et, pour certaines fonctions, celle d'adresser une déclaration de situation patrimoniale à la HATVP.

La liste des personnes concernées a été précisée par voie réglementaire²³. L'article 29 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 a institué l'obligation pour les directeurs généraux, secrétaires généraux et leurs adjoints, des organismes mentionnés par la loi, de transmettre à la HATVP une déclaration d'intérêts dans les deux mois suivant leur nomination.

NOS CONSEILS

Si les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues par la loi constituent des obligations individuelles dont l'exécution incombe aux seules personnes physiques concernées, qui sont censées y satisfaire spontanément, il est recommandé aux entités auxquelles elles appartiennent de leur rappeler l'existence de ces obligations et de s'assurer qu'elles les aient respectées.

Les cumuls d'activités

La loi du 20 avril 2016 et le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017²⁴ ont modifié les règles applicables en matière de cumul d'activités. Des règles particulières existent à ce sujet dans certains secteurs d'activité comme la santé ou la recherche par exemple.

Le respect de ces règles incombe aux personnes physiques concernées, mais aussi aux autorités investies du pouvoir de nomination, en ce qu'il leur revient d'autoriser ou non l'exercice d'activités accessoires.

²² Il existe par ailleurs des règles de déport spécifiques à certaines d'activités, par exemple en matière d'expertise sanitaire (art. L. 1451-1 et suivants du code de la santé publique).

²³ Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévue à l'article 25 ter de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévue à l'article 25 *quinquies* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

²⁴ Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique. Ce décret encadre l'exercice d'une activité accessoire, la création ou la reprise d'une entreprise, la poursuite de l'exercice d'une activité privée au sein d'une société ou d'une association à but lucratif, le cumul d'activités des agents à temps complet ou exerçant des fonctions à temps partiel.

Au cours des contrôles, l'AFA a observé que peu d'entités avaient informé les agents sur ce cadre juridique et disposaient de procédures précisant les modalités de traitement des demandes d'autorisation.

Par ailleurs, dans les entités contrôlées, les demandes d'autorisation de cumul sont généralement classées dans les dossiers administratifs des agents au lieu d'être suivies de manière consolidée, ce qui limite les possibilités de contrôle, par exemple lorsque la date de fin de l'activité mentionnée dans l'autorisation est dépassée ou lorsque l'agent change d'affectation.

Parallèlement à ces règles générales, il existe des règles spécifiques relatives aux cumuls d'activité dans le domaine de la santé ou de la recherche.

S'agissant des établissements publics de santé, l'AFA a pu constater que les tutelles et les directions n'avaient pas porté de politique de prévention des conflits d'intérêts au sein de ces établissements, que les procédures permettant d'encadrer les cumuls d'activité pour les praticiens hospitaliers à temps partiel et les praticiens hospitalo-universitaires étaient incomplètement formalisées et que ces cumuls faisaient globalement l'objet d'un contrôle insuffisant.

La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche a instauré un cadre juridique afin de développer la collaboration des personnels de la recherche avec les entreprises. Ce cadre a été modifié notamment par la loi du 20 avril 2016. Trois dispositifs sont prévus : la création d'entreprise par des personnels de la recherche²⁵, le concours scientifique²⁶ à une entreprise qui valorise les travaux de recherche des personnels de la recherche ; la participation à la gouvernance d'une société anonyme²⁷.

Dans le cadre de ses contrôles, l'AFA a pu constater qu'il n'existait pas toujours de procédure ou de suivi de la mise en œuvre de ces dispositions.

NOS CONSEILS

Au-delà, l'AFA a constaté un défaut de communication sur la législation encadrant les cumuls d'activités. Il est essentiel que ces entités (et le cas échéant leurs tutelles) :

- informent mieux les agents sur les règles en vigueur (droit de la fonction publique ou code du travail) ;
- formalisent en interne une politique relative aux conditions d'acceptation des cumuls d'activités (compatibilité avec l'emploi du demandeur, quotité horaire, etc.) ;
- mettent en place des procédures internes de suivi et de contrôle des demandes et autorisations de cumul.

²⁵ Articles L. 531-1 à L. 531- 7 du code de la recherche.

²⁶ Articles L. 531-8 à L. 531-11 du code de la recherche.

²⁷ Articles L. 531-12 à L. 531- 14 du code de la recherche.

L'encadrement du « pantouflage »

Dans les situations où l'agent public cesse ses fonctions, la commission de déontologie de la fonction publique²⁸ est chargée de se prononcer sur la compatibilité entre l'éventuelle nouvelle activité lucrative et les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité. La loi du 20 avril 2016 a rendu obligatoire la saisine de cette commission, pour tout agent²⁹.

L'AFA a observé que peu d'entités publiques contrôlées avaient informé leurs agents sur ce cadre juridique. Seule une des entités contrôlées a réalisé, avant transmission du dossier à la commission de déontologie, une analyse des risques potentiels liés aux fonctions précédemment occupées par l'agent.

NOS CONSEILS

L'AFA recommande :

- aux entités publiques de communiquer auprès des agents sur les obligations en la matière et d'opérer un suivi des avis de la commission de déontologie de la fonction publique ;
- aux entreprises recrutant un agent public de vérifier l'effectivité de la saisine de la commission de déontologie de la fonction publique, de s'assurer de la prise en compte effective des réserves éventuellement formulées, d'analyser les risques potentiels en matière de déontologie au regard des fonctions précédemment exercées et des fonctions proposées par le nouvel employeur, et de mettre en place un plan d'actions en considération de ces risques.

Le référent déontologue

2018, année de mise en place progressive du référent déontologue dans la fonction publique³⁰

Le statut général des fonctionnaires garantit, depuis la loi du 20 avril 2016³¹, le droit pour tout fonctionnaire de « consulter un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques ». Le décret du 10 avril 2017 précise les modalités de désignation du référent déontologue³², qui peut être soit un individu soit un collège.

²⁸ Article 10 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

²⁹ L'organisation, le fonctionnement et les procédures régissant la commission de déontologie sont prévus par le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017.

³⁰ Article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

³¹ Article 11 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

³² Article 3 du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

NOS CONSEILS

Afin de faire connaître au plus grand nombre d'agents publics la fonction du référent déontologue et du référent alerte, l'AFA encourage la diffusion d'informations claires et pédagogiques sur ces nouveaux acteurs. Ces informations doivent être facilement accessibles aux agents.

En ce qui concerne les ministères, l'AFA observe, à l'examen des arrêtés de nomination, que la plupart des référents déontologues ont été désignés au cours de l'année 2018 :

- 15 des 17 ministères avaient publié au 31 décembre 2018 un arrêté de nomination relatif au déontologue (pour leur majorité avant le 1^{er} juillet 2018) ;
- 9 ministères sur 15 ont choisi une organisation collégiale de la fonction de déontologue ;
- pour 10 ministères sur 15, le référent se voit également nommé référent alerte (au sens de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 et de son décret d'application³³).

En ce qui concerne une partie de la fonction publique territoriale³⁴, l'AFA a consulté le site Internet des centres départementaux de gestion et tire le bilan suivant :

- 78 des 97 centres de gestion (CDG) existants ont nommé un référent déontologue, soit 80%³⁵ ;
- dans de nombreux cas, les CDG ont choisi de mutualiser cette fonction entre eux (souvent entre CDG voisins, allant de 2 à 5 centres) ;
- environ 40% des CDG indiquent avoir opté pour une organisation collégiale ;
- 41 référents déontologues sur 78 nommés (52%) assument (ou assumeront) aussi la mission de référent alerte au sens de l'article 8 de la loi du 9 décembre 2016 ;
- plusieurs CDG dédient une page complète, facile d'accès sur leur site, où sont disponibles des fiches pratiques sur la déontologie et des exemples de questions/avis-types ;
- la consultation des sites des CDG démontre que l'accès à une information claire et simple sur la

³³ Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Une circulaire de la DGAFP du 19 juillet 2018 est venue apporter des précisions sur le champ d'application et la procédure de signalement des alertes dans la fonction publique ainsi que sur les garanties et protections accordées aux agents publics.

³⁴ Cf. article 4 du décret du 10 avril 2017

³⁵ Dont 95 départements métropolitains (hors Paris) et 5 départements d'outre-mer ; la Polynésie française a aussi choisi de rendre obligatoire la nomination d'un référent déontologue pour les agents territoriaux.

fonction de référent déontologue et sur les modalités de sa saisine n'est pas toujours assuré ;

- enfin, les informations publiées sur certains de ces sites laissent penser que l'appropriation de la loi du 20 avril 2016 et du décret relatif au référent déontologue est inégale avec parfois des confusions. Dans son enquête sur la prévention de la corruption dans le service public local publiée en novembre 2018, l'AFA a d'ailleurs constaté que le recueil des alertes semble encore assez méconnu et que le référent déontologue n'est pas toujours identifié dans les collectivités locales (en particulier dans les communes).

Dans le cadre des premiers contrôles, l'AFA a observé que les délais pour la désignation d'un référent déontologue n'avaient pas toujours été respectés. Dans deux cas, cette obligation n'était toujours pas mise en œuvre. Par ailleurs, les missions confiées aux référents sont très variables, certains déontologues n'intervenant que dans le cadre de saisines, tandis que d'autres jouent un rôle actif en matière de formation sur des sujets de déontologie, d'élaboration de la cartographie des risques d'atteintes à la probité ou d'un code de conduite, ou encore de centralisation des déclarations d'intérêts, y compris celles des élus.

Le rôle du référent déontologue dans le dispositif anticorruption : quelques pistes

A l'occasion de plusieurs interventions, l'AFA a été amenée à suggérer des pistes de réflexion aux acteurs publics sur le rôle que le référent déontologue peut jouer dans le cadre d'un dispositif anticorruption.

La mission des référents déontologues inclut la prévention des atteintes à la probité dans la mesure où il doit prévenir et gérer les conflits d'intérêts.

Le décret du 10 avril 2017 prévoit (article 8) que : « Lorsque des faits susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts lui ont été signalés sur le fondement de l'article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983 précitée, le référent déontologue apporte, le cas échéant, aux personnes intéressées tous conseils de nature à faire cesser ce conflit »³⁶.

Concrètement, lorsque le référent déontologue est saisi d'un potentiel conflit d'intérêts, soit par l'agent directement concerné, soit par un tiers dans le cas d'une alerte déontologique (article 6 ter A de la loi du 13 juillet 1983), il doit être en mesure :

- d'analyser si la situation qui lui est présentée est réellement constitutive d'un conflit d'intérêts et pourrait déboucher sur la commission de l'infraction de prise illégale d'intérêt (ou éventuellement d'une autre atteinte à la probité, comme le favoritisme) ; cette analyse est à mener en collaboration avec l'agent public qui le saisit en son nom propre ;

³⁶ Article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 : « Le fonctionnaire veille à faire cesser immédiatement ou à prévenir les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver [...] ».

- si la réponse est positive :
 - de conseiller l'agent public qui le saisit en son nom propre sur l'attitude à adopter pour éviter la commission de l'infraction³⁷ ;
 - ou de se rapprocher du supérieur hiérarchique de l'agent qui a fait l'objet de l'alerte pour vérifier s'il a connaissance du conflit d'intérêts et identifier les moyens de le faire cesser ; il reviendra au supérieur hiérarchique d'envisager l'engagement d'éventuelles poursuites disciplinaires.

Le référent déontologue a aussi vocation à intervenir dans le processus de mise en œuvre d'un dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité au sein de la collectivité publique.

Son apport peut être précieux au regard des volets suivants d'un dispositif anticorruption :

- la réalisation de la **cartographie des risques** : il peut contribuer à l'identification et à la documentation des risques déontologiques dans le cadre de la cartographie imposée par la loi du 9 décembre 2016.
- la réalisation du **code de conduite** : la définition de la notion de conflit d'intérêts, la description de la conduite à tenir dans cette situation, le rappel du rôle du référent déontologue, la définition de la politique relative aux « cadeaux et invitations » de l'entité sont autant de sujets sur lesquels la contribution du référent déontologue semble tout à fait pertinente. L'articulation entre le code de conduite anticorruption et le code de déontologie de l'institution (si elle en dispose) peut être facilitée par l'implication du référent déontologue.
- le **dispositif d'alerte interne anticorruption** : soit parce que le référent déontologue est également référent alerte, soit du fait de son rôle dans l'alerte en matière de conflit d'intérêts.
- la **formation** : le référent déontologue a vocation à participer à la conception de la formation anticorruption, à partir du code de conduite à la réalisation duquel il aura été associé.

[Les pratiques de nature à faciliter la mise en œuvre de dispositifs anticorruption](#)

Mise en place d'un dispositif anticorruption

Une collectivité territoriale adhérente à la charte « relations fournisseurs et achats responsables »³⁸ profite de sa mise en œuvre³⁹ pour s'engager dans une

³⁷ Plusieurs possibilités s'ouvrent à l'agent comme l'indique l'article 25 bis de la loi du 13 juillet 1983 : abstention, déport etc.

³⁸ La charte Relations Fournisseurs Responsables a été conçue en 2010 par la Médiation des entreprises et le Conseil National des Achats. Par le biais de ses 10 engagements, la Charte « *participe à la construction d'une relation équilibrée et durable entre les grandes entreprises et leurs fournisseurs, dans la connaissance et le respect des droits et devoirs respectifs de chaque partie* ». Certains acteurs publics adhèrent à cette charte. Source : <http://www.rfar.fr>.

³⁹ Les engagements n° 8 et n° 9 de la charte concernent la lutte contre la corruption et prévoient notamment la mise en place de

démarche de prévention de la corruption dans les achats mais aussi « *pour l'ensemble de l'organisation* ».

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) participe à l'expérimentation de la certification des comptes locaux et saisit cette opportunité pour déployer un dispositif anticorruption. La conduite parallèle des deux démarches permet en effet de mutualiser les gains de construction d'une analyse des procédures, de cartographie des risques et de mise en œuvre d'un contrôle interne notamment dans le domaine comptable.

Cartographie des risques

Une administration de l'État a cartographié ses risques stratégiques et a identifié dans ce cadre le risque de « *pratiques illégales ou manquements à la déontologie* ». Avec la mise en place d'un dispositif anticorruption, elle envisage de réévaluer la criticité de ce risque afin que son impact soit mieux pris en compte.

Une fondation reconnue d'utilité publique réutilise les travaux de sa direction de l'audit et du contrôle interne dans le cadre de la construction de son dispositif anticorruption. Cette fondation s'appuie sur les cartographies des risques déjà réalisées et décide, entre autres, pour améliorer sa maîtrise du risque d'atteintes au devoir de probité :

- de réexaminer tous ses processus, au prisme des infractions d'atteintes à la probité ;
- de réutiliser les grilles des autres cartographies pour mieux traiter les risques liés à ces infractions ;
- de réunir les services opérationnels pour les sensibiliser spécifiquement à ces risques.

Sensibilisation des personnels

Au sein des services mutualisés entre une ville et son EPCI, le comité de direction travaille lors d'une de ses réunions hebdomadaires sur les atteintes à la probité et en particulier sur le favoritisme et la prise illégale d'intérêt. Le service juridique anime les ateliers et sélectionne auparavant des cas de jurisprudence illustratifs au regard des compétences de la collectivité.

Un EPCI organise une matinée de sensibilisation des élus communautaires aux risques d'atteinte à la probité. Il invite également les directeurs généraux des services de ses villes membres à y participer pour un partage d'expérience sur l'identification de situations à risques.

« procédures et processus pour prévenir les conflits d'intérêts, les pratiques de corruption active et/ou passive au sein des processus achats : dessous de table, extorsion, fraudes, règles relatives aux cadeaux et invitations ».

Pratiques relatives aux cadeaux et invitations

L'AFA a relevé, lors d'un contrôle, qu'une collectivité territoriale avait mis en place un code de déontologie applicable aux élus prévoyant notamment :

- l'obligation de déclaration des cadeaux et dons d'une valeur supérieure à 150 € perçus au titre du mandat ;
- et l'obligation de déclaration de toute invitation de voyage, précisant au préalable le programme du voyage et ses modalités de financement.

Gestion des conflits d'intérêts

L'obligation de déport

Dans certaines collectivités contrôlées, les élus indiquent en début de mandat toutes les structures dans lesquelles ils exercent des responsabilités ou remplissent une déclaration d'intérêts simplifiée. Ceci permet à la présidence des assemblées d'identifier, à partir de l'ordre du jour déterminé, les élus en situation de conflit d'intérêts. Le président et les élus concernés sont alors informés des rapports pour lesquels le déport doit être observé.

Une des collectivités territoriales contrôlées a également mis en place des déclarations d'absence de conflits d'intérêts à destination de ses agents, qui doivent être signées ponctuellement dans le cadre des procédures de passation de commandes publiques sur des dossiers identifiés comme sensibles.

Les obligations déclaratives

Les contrôles de l'AFA ont relevé certaines pratiques visant à s'assurer de la mise en œuvre de ces déclarations :

- plusieurs entités contrôlées ont rappelé ces obligations aux personnes concernées ;
- une des collectivités territoriales contrôlées a chargé son référent déontologue d'effectuer ces rappels et de centraliser les déclarations des élus et directeurs soumis à cette obligation.

Les cumuls d'activités

- Le droit de la fonction publique

S'agissant des activités accessoires, une collectivité territoriale contrôlée a diffusé des fiches d'information relatives aux cumuls d'activités sur son intranet et le référent déontologue de l'entité s'est vu confier l'évaluation de la compatibilité déontologique des demandes d'autorisation d'activités accessoires avec l'activité principale des agents concernés.

S'agissant de la création ou de la reprise d'une entreprise, soumise à une saisine préalable de la commission de déontologie, l'AFA a observé, dans un CHU contrôlé, que cette saisine était effectuée par la direction des ressources humaines. La traçabilité des avis de la commission est effectuée par la tenue d'un tableau de suivi mettant en correspondance, l'avis de la commission et la décision de l'établissement employeur.

- Le code du travail

Le code du travail prévoit l'obligation de loyauté dans l'exécution du contrat de travail⁴⁰, qui trouve à s'appliquer notamment aux salariés souhaitant exercer une autre activité, à titre bénévole ou non, ou reprendre une entreprise⁴¹. Ainsi, un salarié ne peut pas exercer une autre activité rémunérée susceptible de concurrencer celle de son employeur ou de porter préjudice aux intérêts de ce dernier, que ce soit une activité exercée à titre personnel ou pour le compte d'un autre employeur.

Lors du contrôle mené par l'AFA dans une société d'économie mixte locale (SEML) dont les salariés relèvent du droit du travail, il a été constaté qu'un dispositif oblige chaque salarié souhaitant réaliser une activité professionnelle extérieure, à solliciter auprès de la direction un accord préalable, puis à déclarer toute activité professionnelle complémentaire. La direction de la SEML s'assure au cas par cas de l'absence de conflit d'intérêts.

⁴⁰ Article L. 1222-1 du code du travail : « *Le contrat de travail est exécuté de bonne foi.* »

⁴¹ V. sur ce point : Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 15 janvier 2015, 12-35.072 ; Cour de cassation, civile, Chambre sociale, 28 janvier 2015, 13-18.354.



**Partie 3 : Prévention
et répression, deux actions
complémentaires**



Élaborer une stratégie nationale
de lutte contre la corruption p. 38

Développer des relations
opérationnelles avec l'autorité
judiciaire p. 38

Définir le cadre de coopération
avec l'autorité judiciaire p. 38

L'expertise de l'AFA au service
de l'autorité judiciaire p. 39

Les signalements adressés aux parquets p. 39

Le traitement judiciaire
des atteintes au devoir
de probité p. 39

Les poursuites en matière
d'atteintes à la probité p. 39

Les condamnations en matière
d'atteintes à la probité p. 39

La convention judiciaire
d'intérêt public (CJIP) p. 40

Une procédure équilibrée et efficace p. 40

Une mesure appliquée très tôt
et facile à mettre en œuvre p. 41

La CJIP en cas de changement
de direction de l'entreprise p. 41

PARTIE 3 : PRÉVENTION ET RÉPRESSION, DEUX ACTIONS COMPLÉMENTAIRES

La stratégie de la France en matière de lutte contre la corruption repose tout autant sur la sanction, administrative des manquements aux obligations de prévention ou pénale des infractions à la loi, que sur la prévention et la détection des risques de corruption.

Dans ces conditions, l'action de l'AFA et celle de l'autorité judiciaire, totalement indissociables puisqu'elles participent de la même politique publique, doivent être étroitement coordonnées.



ÉLABORER UNE STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique a élevé le dispositif anticorruption français au niveau des meilleurs standards internationaux. Le décret du 14 mars 2017 pris pour l'application de cette loi a chargé l'Agence française anticorruption de préparer « un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêt, le détournement de fonds publics et le favoritisme. »

Élaboré par l'AFA dans le courant de l'année 2018, le projet de plan pluriannuel de lutte contre la corruption a été présenté à son conseil stratégique puis transmis au ministre de la Justice et au ministre de l'Action et des comptes publics, sous l'autorité conjointe desquels la loi du 9 décembre 2016 a placé l'Agence.

Véritable ambition de politique publique nationale, le projet de plan vise à coordonner l'action de l'ensemble des acteurs publics concernés par la lutte contre la corruption. Ce projet présente en outre la particularité d'associer à sa mise en œuvre les entreprises afin de faire de l'anticorruption un levier de performance économique.

Influencé par les recommandations d'organisations internationales reconnues telles que l'ONU DC⁴², l'OCDE⁴³ et le Conseil de l'Europe⁴⁴, mais aussi par les stratégies d'homologues étrangers⁴⁵ et le regard des organisations non-gouvernementales, ce projet propose d'inscrire l'action de la France dans la durée et de promouvoir son engagement devant la communauté internationale. A la fois ambitieux et réaliste, il est organisé autour des priorités suivantes :

- mieux connaître et détecter la corruption ;
- former et sensibiliser les acteurs publics ;
- accompagner le déploiement des dispositifs anticorruption dans le secteur public ;
- promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs ;
- 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 ;
- mieux sanctionner les atteintes à la probité.

DÉVELOPPER DES RELATIONS OPÉRATIONNELLES AVEC L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Définir le cadre de coopération avec l'autorité judiciaire

En créant l'AFA, le législateur soulignait la complémentarité de ce nouveau service avec l'action de l'autorité judiciaire. Afin de rendre opérationnelle cette complémentarité, l'Agence a travaillé en 2018 à établir un lien étroit avec les parquets spécialisés en matière d'atteintes à la probité. Elle a ainsi proposé au parquet national financier, aux juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) et aux pôles économiques et financiers de fixer des modalités de coopération.

Quatre parquets ont répondu en 2018 à cette proposition, concrétisée par des protocoles avec le parquet national financier, le parquet de Paris (siège d'une juridiction interrégionale spécialisée), le parquet de Nanterre (siège d'un pôle économique et

⁴² ONU DC, Stratégies nationales de lutte contre la corruption, Guide pratique d'élaboration et de mise en œuvre, New York, 2016 https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02885_eBook_nd.pdf

⁴³ OCDE, Recommandation du conseil sur l'intégrité publique, 2017, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recommandation-integrite-publique.pdf>

⁴⁴ Conseil de l'Europe, Concevoir et mettre en œuvre des politiques de lutte contre la corruption, Manuel, 1^{ère} édition, mars 2013 <https://rm.coe.int/16806d8ad6>

⁴⁵ Par exemple, la stratégie anticorruption mise en œuvre par le Royaume-Uni : UK anticorruption strategy 2017 to 2022, 2017, 72 pages : <https://www.gov.uk/government/publications/uk-anti-corruption-strategy-2017-to-2022>

financier) et le parquet de Bastia (siège d'un pôle économique et financier).

Ces protocoles précisent notamment les modalités de mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public et de la peine de programme de mise en conformité. Le protocole conclu avec le parquet national financier prévoit la création d'un groupe de liaison, permettant un échange sur la mise en œuvre de la convention judiciaire d'intérêt public.

L'expertise de l'AFA au service de l'autorité judiciaire

L'AFA a répondu, en 2018, à 4 demandes d'avis techniques émanant de parquets, portant principalement sur les infractions de favoritisme et de prise illégale d'intérêts.

À l'initiative des parquets, ces saisines de l'Agence permettent de bénéficier de son expertise technique sur des questions juridiques en matière de marchés publics ou de prise de décision publique. L'Agence française anticorruption a en effet pour mission d'aider les autorités compétentes à prévenir et détecter les faits d'atteintes à la probité. Elle centralise également les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter ces faits.

À ce titre, elle dispose d'une connaissance précise de la jurisprudence en matière d'atteintes à la probité.

Ces demandes d'avis techniques permettent ainsi d'aider les parquets dans leur prise de décision et de renforcer la qualité des procédures judiciaires

Les signalements adressés aux parquets

En 2018, l'AFA a adressé cinq signalements, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, au parquet national financier ainsi qu'aux parquets de Paris, de Marseille, de Nanterre et de Lille.

Ont été signalés des faits susceptibles de caractériser des atteintes à la probité comme les délits de corruption, détournements de fonds publics, favoritisme, prise illégale d'intérêts mais également de faux et usages de faux, abus de confiance, abus de biens sociaux, tenue de comptabilité irrégulière, fraude fiscale, blanchiment de fraude fiscale, non révélation de faits délictueux par les commissaires aux comptes, complicité et recel de ces délits.

LE TRAITEMENT JUDICIAIRE DES ATTEINTES AU DEVOIR DE PROBITÉ

Les données communiquées par le ministère de la Justice en 2018 et présentées ci-dessous correspondent aux poursuites traitées et aux condamnations prononcées en 2017.

Les poursuites en matière d'atteintes à la probité

En 2017, les parquets ont traité 816 procédures concernant 1134 personnes physiques et morales pour des faits d'atteintes à la probité, soit une hausse de 6,7% par rapport à 2016.

Parmi les personnes mises en cause, 55,2% ont été déclarées « non poursuivables », notamment car l'enquête n'a pas permis de suffisamment caractériser l'existence d'une infraction. Pour les autres personnes, le taux de réponse pénale s'est élevé à 94,9% contre 88,9% pour l'ensemble des contentieux.

S'agissant des réponses pénales, ce contentieux est marqué par le faible recours aux procédures alternatives aux poursuites :

- 76,3% des personnes (soit 338 personnes) ayant fait l'objet d'une réponse pénale ont été poursuivies : 185 par la procédure d'information préalable confiée à un juge d'instruction (54,7% des personnes poursuivies), 152 par renvoi devant le tribunal correctionnel (44,9%), dont 21 par comparution sur reconnaissance de culpabilité.
- 23,7 % ont fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites (soit 105 personnes), dont 44 d'un rappel à la loi.

S'agissant des personnes morales, 80,8% ont été déclarées « non poursuivables », principalement parce que l'infraction n'était pas suffisamment caractérisée.

Dans les 816 procédures traitées, les qualifications pénales (parfois multiples) retenues en 2017 ont été :

- la corruption : 381 affaires traitées (en nombre de personnes) pour 141 poursuivies ;
- la prise illégale d'intérêts : 308 affaires traitées pour 47 poursuivies ;
- le détournement de biens/fonds publics : 267 affaires traitées pour 78 poursuivies ;
- le trafic d'influence : 178 affaires traitées pour 72 poursuivies.

Les condamnations en matière d'atteintes à la probité

En 2017, les tribunaux ont prononcé 297 condamnations définitives pour des infractions d'atteintes à la probité, ce chiffre varie de 271 à 355 entre 2008 et 2017. Ces condamnations concernent 275 personnes physiques, une personne pouvant être condamnée pour plusieurs infractions dans la même décision.

La corruption représente 41,8% des condamnations, le détournement de fonds publics 23,9%, la prise illégale d'intérêts 15,5 %, le favoritisme 11,1% et 7,7% pour les autres infractions.

Dans 66% des cas, l'auteur a été condamné à de l'emprisonnement (ferme ou avec sursis) pour un quantum moyen de 21,7 mois. 51 confiscations ont été prononcées.

Une personne morale a été condamnée de ces chefs en 2016 (dernier exercice disponible), ce chiffre variant de 1 à 7 entre 2008 et 2016.

Quelques chiffres permettent de mieux saisir la complexité du traitement judiciaire des atteintes à la probité :

- le taux de relaxe pour les infractions d'atteintes à la probité était de 13,4% en 2017, contre 6,9% pour l'ensemble des contentieux ;
- le taux d'appel s'élevait à 26,9% contre 6,9% pour l'ensemble des contentieux ;
- le délai moyen de traitement des procédures, entre la commission des faits et la décision en première instance s'élevait à 6 ans, contre 1,2 année pour l'ensemble des contentieux, soit le chiffre le plus élevé depuis 2008.

LA CONVENTION JUDICIAIRE D'INTÉRÊT PUBLIC (CJIP)

Créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) permet à une personne morale faisant l'objet d'une enquête préliminaire ou d'une information judiciaire pour des faits de corruption, de trafic d'influence, de fraude fiscale ou de blanchiment de fraude fiscale, ainsi que toute infraction connexe, de bénéficier d'une extinction de l'action publique si elle accepte de payer une amende d'intérêt public et, le cas échéant, se soumet, avec succès, à un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de détection de la corruption, sous le contrôle de l'AFA⁴⁶.

Cette procédure présente plusieurs intérêts pour les parties.

Une procédure équilibrée et efficace

Une procédure équilibrée pour l'ensemble des parties

La procédure de conclusion d'une CJIP est **transparente** :

- l'audience de validation de la convention, qui porte tant sur le bien-fondé que l'opportunité de la mesure, est publique ;
- la décision d'homologation et la convention sont diffusées sur le site internet de l'AFA afin que chacun puisse prendre connaissance des faits, des préjudices constatés, et du mode de calcul de l'amende d'intérêt public.

La procédure garantit par ailleurs :

- **les droits de la défense** en précisant le droit des dirigeants de se faire assister d'un conseil, et par l'introduction d'un droit de rétractation qui peut être exercé dans un délai de dix jours à compter de l'ordonnance de validation ;

- **la place de la partie civile** en prévoyant l'obligation, pour le ministère public, de rechercher les personnes ayant subi un préjudice résultant de l'infraction afin qu'elles puissent présenter des observations et obtenir réparation de leur préjudice ;
- **l'intérêt public**, dans la mesure où, en cas d'échec de la convention et en l'absence d'élément nouveau, le parquet est tenu de mettre en mouvement l'action publique, sans possibilité de classement sans suite ni d'alternative aux poursuites.

Cette exigence légale oblige donc de fait, au stade de l'enquête, à faire réaliser des investigations complètes avant d'engager des négociations dans la perspective d'une CJIP. Ce point constitue l'une des principales distinctions avec la procédure de *deferred prosecution agreement* aux États-Unis où les négociations peuvent débuter alors que seule une partie des investigations a été réalisée. En outre, le législateur a expressément prévu que la CJIP puisse être proposée dans le cadre d'une information judiciaire, afin de dissocier fermement la conduite des investigations de l'engagement des poursuites.

- le **caractère complet et régulier de la procédure**, la **proportionnalité de la peine** au regard de l'infraction, ainsi que le **montant** et les **modalités d'indemnisation** de la partie civile. Ces points sont contrôlés par le juge du siège.

Une procédure efficace

Pour le ministère public, la CJIP permet un gain de temps dans le traitement des procédures d'atteintes à la probité et de fraude fiscale, puisqu'elle limite l'utilisation des voies de recours et accélère la phase de jugement du dossier.

En outre, la CJIP offre au ministère public les meilleures garanties d'exécution. Le versement de l'amende d'intérêt public constitue l'une des conditions de succès de la mesure, et en l'absence de recouvrement, la convention peut être résiliée. Par ailleurs, l'exécution des mesures de mise en conformité est soumise au contrôle de l'AFA, qui rend compte annuellement de l'avancée de la mesure au ministère public.

Pour l'entreprise mise en cause, la CJIP présente l'intérêt majeur de ne pas constituer une condamnation et de ne pas entraîner d'inscription de la mesure sur son casier judiciaire. Elle peut ainsi **continuer de soumissionner aux marchés publics**, nationaux comme étrangers.

En outre, la célérité de la mesure lui permet de limiter l'impact réputationnel lié à la durée d'une procédure judiciaire et au traitement médiatique de chacune des étapes de l'enquête puis du jugement. Elle limite donc le risque d'une dégradation de son image et du climat social, voire de sa réputation commerciale.

A ces facteurs s'ajoute une plus grande prévisibilité de la sanction. En raison de son caractère négociable,

⁴⁶ Articles 41-1-2, 180-1 et R. 15-33-60-1 et suivants du code de procédure pénale.

la CJIP permet à la personne morale d'effectuer un arbitrage entre les intérêts présentés par cette procédure alternative et le risque de comparution en audience correctionnelle. Ce dernier inclut notamment le risque pour l'entreprise d'être condamnée à une amende de cinq millions d'euros, pouvant être portée au double du profit tiré de l'infraction, ainsi qu'à des peines complémentaires susceptibles d'affecter son activité (exclusion des marchés publics, fermeture d'établissement voire dissolution).

La prévisibilité est également de nature à rassurer investisseurs et marchés financiers, tout en permettant à la personne morale de provisionner le montant de la sanction durant le temps de l'enquête.

Enfin, lorsque la personne morale fait l'objet de poursuites dans plusieurs États, seule la CJIP lui offre la possibilité d'obtenir une réponse coordonnée des autorités de poursuite. En effet, comme l'a rappelé récemment la Cour de cassation, le principe *non bis in idem* – qui interdit de juger une même personne plusieurs fois pour des faits identiques – ne trouve pas à s'appliquer lorsque ces poursuites sont diligentées devant des juridictions d'États distincts.

Le législateur lui-même avait prévu la possibilité pour la CJIP de se cumuler avec des poursuites réalisées par des autorités étrangères. Ce nouvel instrument constitue donc un mécanisme de résolution global, appelé de leurs vœux depuis plusieurs années par les praticiens qui souhaitaient « *renforcer la régulation 'concertée' des poursuites transnationales* ».

Pour la partie civile, la CJIP présente avant tout une garantie d'indemnisation effective. En effet, cette mesure incite la personne morale poursuivie à trouver un accord indemnitaire amiable préalable à la signature de la convention et permet à l'entreprise de solder en même temps les conséquences civiles et pénales de l'infraction.

À défaut d'accord civil amiable, l'article 41-1-2 du code de procédure pénale impose à la personne morale mise en cause d'indemniser la victime dans l'année suivant la validation de la CJIP. Si cet échéancier n'est pas respecté, l'ordonnance de validation constitue un titre permettant le recouvrement des dommages-intérêts grâce à la procédure d'injonction de payer. Le non-règlement des sommes dues à la partie civile constitue également une cause de résiliation de la convention.

Une mesure appliquée très tôt et facile à mettre en œuvre

Une mesure utilisée dès les premiers mois de son existence

Les présidents des **tribunaux de grande instance de Nanterre et de Paris** ont validé, en 2018, les **premières**

CJIP comprenant l'obligation pour les personnes morales concernées de se soumettre, sous le contrôle de l'AFA, à un programme de mise en conformité.

Pour trois d'entre elles, les sociétés ont fait ce choix dans le cadre d'une information judiciaire conduite par un juge d'instruction et pour l'une d'entre elles, cette option s'inscrit dans le cadre d'une enquête pénale diligentée à la fois en France et aux États-Unis.

FOCUS : « La première CJIP coordonnée entre la France et les États-Unis »

Depuis 2017, cinq sociétés, dans des secteurs d'activité très différents, ont versé près de 555 M€ d'amendes au Trésor public et quatre sociétés ont accepté en 2018 de se soumettre à un programme de mise en conformité pour une période allant jusqu'à deux ans. Dans l'une des CJIP, l'amende payée a été répartie à parts égales entre la France et les États-Unis par un accord signé par le parquet national financier et l'*US Department of Justice*, donnant lieu simultanément à une CJIP et à son équivalent américain⁶⁶. Cet accord illustre l'efficacité de la coopération internationale entre États disposant d'un cadre juridique similaire et de règles de calcul de l'amende équivalentes.

Une mesure aisée à mettre en œuvre

Dans le cadre de la CJIP, la personne morale peut s'engager à mettre en place un programme de mise en conformité et accepter d'être soumise à un contrôle de l'AFA pendant au maximum trois ans. Ce contrôle vise s'assurer de l'existence et de la **mise en œuvre** par l'entité des mesures et **procédures énumérées dans la CJIP**.

Pour exercer sa mission de contrôle, l'AFA peut recourir à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables. Ces frais sont supportés par la personne morale dans la limite du plafond fixé par la CJIP. A cet égard, les magistrats disposent d'un questionnaire et d'une liste de pièces à transmettre à la personne morale afin de permettre à l'AFA d'évaluer ces frais d'expertise.

Les 4 premières CJIP suivies par l'AFA tendent à montrer que la personne morale a tout intérêt à accepter un programme d'une durée au moins égale à deux ans afin de permettre à l'AFA de s'assurer de l'efficacité des mesures et procédures déployées.

La CJIP en cas de changement de direction de l'entreprise

Une gouvernance nouvelle peut trouver un intérêt à accompagner un changement en concluant une CJIP afin de « *tourner la page* », comme en témoignent deux des CJIP conclues en 2018.

Même si la personne physique ne peut signer de CJIP pour son intérêt personnel, elle peut conclure une telle convention dans l'intérêt de la personne morale qu'elle dirige pour renforcer :

- l'image éthique de l'entreprise ;
- la coopération de bonne foi de l'instance dirigeante permettant notamment la réalisation d'investigations plus efficaces ;
- la mise en œuvre d'une enquête interne ;
- la mise en œuvre de mesures internes correctives, et notamment le déploiement ou le renforcement d'un programme de conformité.