



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS



Rapport annuel d'activité

2017

Sommaire

Avant-propos	3
Introduction	5
Les enjeux de la corruption	5
La corruption en France : sa perception par la société et l'absence d'une mesure objective	6
Le traitement judiciaire des atteintes à la probité en chiffres	8
Première partie : 2017, de la loi à l'Agence : la mise en marche de l'AFA	10
1.1. Les causes de la création de l'AFA	10
1.2. Les missions de l'AFA	11
1.3. La mise en place de l'AFA	14
Deuxième partie : Les activités de contrôle de l'AFA	17
2.1. Les contrôles d'initiative portant sur les mesures et procédures de prévention et de détection	17
2.2. Le contrôle des dispositifs anticorruption imposés par décision judiciaire	23
2.3. Les contrôles portant sur la mise en œuvre des décisions de la commission des sanctions	27
Troisième partie : Les activités de conseil de l'AFA	28
3.1. Les recommandations de l'AFA	28
3.2. L'appui de l'AFA aux acteurs économiques	32
3.3. Aider les acteurs publics à se saisir du référentiel anticorruption	35
3.4. Aider toute personne confrontée aux atteintes à la probité	40
3.5. Les actions de communication, de sensibilisation et de formation de l'AFA	42
Quatrième partie : L'action internationale de l'AFA	47
4.1. L'action internationale bilatérale	47
4.2. L'action internationale multilatérale	52
Cinquième partie : Les premiers travaux de coordination administrative	58

Avant-propos



Ce n'est que dans la détermination politique que les institutions peuvent puiser le courage et la force nécessaire à la lutte contre la corruption, ce mal qui *« sape la démocratie et l'état de droit, entraîne des violations des droits de l'homme, fausse le jeu des marchés, nuit à la qualité de la vie et crée un terrain propice à la criminalité organisée, au terrorisme et à d'autres phénomènes qui menacent l'humanité »*¹.

Et cette lutte n'est pas seulement une exigence nationale d'éradication de la corruption domestique, elle comporte aussi pour les Etats l'obligation de concourir ensemble, chacun à leur place, avec désintéressement et détermination, à la lutte contre la corruption transnationale.

Après la création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique et du parquet national financier en 2013, celle de l'Agence française anticorruption, service à compétence nationale placé sous l'autorité conjointe du garde des Sceaux, ministre de la Justice et du ministre de l'Action et des Comptes publics par la loi du 9 décembre 2016, venait parachever l'œuvre et traduisait cette volonté politique de probité et d'intégrité indispensable à la préservation du pacte social et au maintien de la place de la France dans le concert des nations. *« La corruption fausse les règles du jeu démocratique, économique et social au préjudice des plus vulnérables. Elle est donc directement à l'origine de la désillusion démocratique. C'est pourquoi elle doit être combattue, sous toutes ses formes, par la volonté politique »*.

¹ Convention des Nations unies contre la corruption- Avant-propos.

C'est en prononçant ces mots que le président de la République dévoilait le 23 mars 2017 la plaque d'inauguration de l'Agence française anticorruption (AFA), troisième volet du triptyque de l'arsenal anticorruption.

Si le vieil adage « mieux vaut prévenir que guérir » n'a sans doute pas suffi à dissiper les doutes de ceux qui ont vu dans cette création l'apparition d'une institution de plus sur l'utilité de laquelle ils s'interrogeaient, d'autres au contraire considèrent que « la sentence est inique et ne peut s'excuser, si la prévention ne vient l'autoriser »².

La formule vieille de vingt-deux siècles apparaît d'autant plus d'actualité que la responsabilité recherchée n'est pas seulement celle d'un individu mais celle d'un groupe tout entier, en l'occurrence celle d'une personne morale et de ses dirigeants, et que cette responsabilité peut entraîner un préjudice d'image susceptible de porter gravement atteinte à sa valeur économique.

La création de l'AFA par la loi du 9 décembre 2016, dite loi « Sapin II », favorablement accueillie par la communauté internationale, était également saluée par les milieux économiques qui, sans méconnaître les contraintes qu'allait engendrer pour eux cette nouvelle législation, en mesuraient tous les effets bénéfiques. D'abord parce que certaines entreprises sont d'ores et déjà confrontées à cette exigence d'intégrité en dehors des frontières, ensuite parce qu'elle était vécue par eux comme un véritable atout compétitif.

Inspiré de modèles étrangers, le système français de prévention des atteintes à la probité n'en présente pas moins une certaine originalité : d'abord, il implique les acteurs publics et les soumet au contrôle de l'Agence ; ensuite et surtout, il soumet les acteurs économiques de grande taille, en dehors de tout contexte de poursuites et sous peine de sanctions administratives, à la mise en œuvre des dispositifs préventifs leur imposant l'adoption de mécanismes de conformité anticorruption. Les entreprises concourent donc directement, aux côtés des pouvoirs publics, à la lutte contre la corruption et la qualité de leurs contributions à l'élaboration des premières recommandations de l'Agence témoigne de leur engagement dans ce dispositif. Si l'année 2017 a d'abord été celle d'installation de l'Agence, elle a aussi permis au service de poser son empreinte et de développer ses premières actions.

² Publilius Syrus- Sentences 1^{er} s. av.-J.-C.

Introduction

La corruption est un phénomène social, politique et économique complexe, qui touche tous les pays. Dans une résolution du 6 novembre 1997, le Conseil de l'Europe a qualifié la corruption de « *grave menace pour les principes et les valeurs fondamentaux du Conseil de l'Europe, [qui] sape la confiance des citoyens en la démocratie, porte atteinte à la prééminence du droit, méconnaît les droits de l'homme et met en péril le progrès social et économique* »³.

Les enjeux de la corruption

La lutte contre la corruption, un enjeu politique et de bonne gestion des deniers publics

Lorsqu'elle affecte une personnalité politique, la corruption porte atteinte à la crédibilité de l'ensemble du monde politique. C'est le lien de confiance entre le citoyen et les institutions politiques qui est fondamentalement atteint. La corruption est en ce sens un péril pour les démocraties et le combat pour la faire reculer est un devoir pour les responsables politiques.

Par ailleurs, la corruption qui affecte la dépense publique (commandes publiques, subventions publiques, etc.) a toujours pour conséquence une mauvaise allocation de l'argent public et une dégradation des services publics. Les moyens publics sont en effet dans ce cas détournés, au moins en partie, pour la satisfaction d'intérêts privés au préjudice de l'intérêt général.

La lutte contre la corruption, un atout pour l'activité économique et la bonne santé d'une entreprise

A l'échelle d'un pays, la corruption engendre des effets négatifs sur l'économie⁴. Elle produit le même effet qu'une taxe sur la production.

A l'inverse, la lutte contre la corruption apparaît de nature à faire progresser la croissance économique⁵.

³ Résolution du comité des ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption adoptée le 6 novembre 1997.

⁴ Cf. l'étude du Fonds monétaire international, « *Corruption, : Costs and Mitigating Strategies* », Mai 2016.

⁵ Voir La lettre Trésor-Eco n°180 « *Lutte contre la corruption : des effets positifs sur l'activité économique y compris dans les pays développés* », septembre 2016.

La corruption expose une entreprise à des risques de différentes natures pouvant mettre en danger la bonne conduite de ses affaires :

- **Risque de sanction pénale**

De plus en plus d'Etats incriminent les faits de corruption commis hors de leur territoire. Ainsi, le *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) du Congrès des Etats-Unis et le *UK Bribery Act*, au Royaume-Uni, s'appliquent aux entreprises domestiques et étrangères. L'article 21 de la loi du 9 décembre 2016 étend la compétence du juge pénal français en matière de corruption internationale.

Dans ce contexte, une entreprise peut faire l'objet de contrôles ou de poursuites simultanés par plusieurs Etats et se trouver contrainte de fournir des informations importantes sur ses contrats et ses partenaires y compris sur le territoire d'Etats tiers.

- **Risque de perte financière et d'atteinte à l'image de l'entreprise**

La corruption a un coût financier, humain et commercial élevé pour toutes les entreprises. Quels que soient leur chiffre d'affaires et leurs effectifs, grands groupes, entreprises de taille intermédiaire (ETI) et petites et moyennes entreprises (PME) encourent, selon leur situation, les risques suivants : exclusion temporaire des marchés publics, perte de confiance des investisseurs et des consommateurs, chute de leur valeur sur les marchés financiers, dégradation de leurs évaluations par les agences de notation, mise à l'index par certains clients au titre de leurs propres procédures d'évaluation des tiers, etc.

- **Risque de déstabilisation**

Le contrôle ou la poursuite peuvent perturber le fonctionnement régulier de l'entreprise dans la mesure où ils impliquent pour elle la mobilisation de ressources importantes au détriment des activités opérationnelles.

La conduite d'une politique efficace de maîtrise des risques doit être regardée comme un actif stratégique de l'entreprise lui permettant de garantir sa stabilité en cas de contrôle ou de poursuite.

La corruption en France : sa perception par la société et l'absence d'une mesure objective

La perception de la corruption en France

D'après la dernière étude de la Commission européenne sur le sujet⁶, la situation de la France s'agissant de la perception de la corruption est globalement comparable à la moyenne européenne. Ainsi, 78% des Français interrogés jugent la corruption

⁶ Special Eurobarometer 470, « Corruption », sondage de la Commission européenne - Octobre 2017.

inacceptable (UE : 70%) et ils sont 67% à considérer qu'elle existe en France (UE : 68%), même si seulement **8% des Français interrogés déclarent avoir été, en pratique, victimes de la corruption** (UE : 25%).

En revanche, 49% des Français interrogés estiment que la corruption est présente dans le monde économique (UE : 40%). Pour 29% d'entre eux, elle existe dans les administrations publiques (UE : 33%) et parmi le personnel politique (pour 68% des Français interrogés, contre 56% des Européens). Enfin, les Français comme les Européens estiment que la corruption est peu présente dans les affaires juridictionnelles (23% dans les deux cas).

De son côté, Transparency International⁷ a publié son indice de perception de la corruption pour 2017. D'après cet index, la perception de la corruption reste stable en France avec un indice de 70 en 2017, conforme à la moyenne observée sur les cinq dernières années, sur une échelle de 0 à 100 (100 correspondant à un très faible niveau de corruption perçue). La France se classe ainsi 23^e sur 180 pays, et 12^e parmi les pays de l'Union européenne.

La mesure de la corruption

Par nature occulte, la corruption ne se laisse que difficilement mesurer. Cette évaluation objective est pourtant un préalable indispensable, d'une part, à toute réflexion sur ses causes et ses conséquences et, d'autre part, à la définition et à la mise en œuvre d'une politique publique tendant à la faire reculer.

La mesure de la corruption se fait principalement aujourd'hui en France par référence aux condamnations prononcées par les juridictions pénales. Elle est donc fatalement incomplète. Le casier judiciaire national (CJN) est constitué à partir d'extraits de ces condamnations pour permettre notamment à l'autorité judiciaire, de connaître les antécédents d'une personne en cas de nouvelles poursuites. Mais les informations qui figurent dans ce casier ne sont pas suffisamment fines pour pouvoir apprécier « qualitativement » la corruption. En outre, elles ne sont pas accessibles au public.

Pour lutter plus efficacement contre la corruption, préventivement et pénalement, il faudrait disposer de données précises sur le nombre et la localisation des atteintes à la probité en France, la qualité des personnes qui s'y livrent et les circonstances dans lesquelles ces actes sont commis. C'est en analysant la réalité de ces atteintes que les moyens publics pourront être orientés au mieux pour les prévenir et les détecter.

Les articles 20 et 21 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique prévoient la mise à disposition du public, à titre gratuit, des jugements des juridictions judiciaires et administratives. Traités avec un outil algorithmique

⁷ Source : www.transparency.org.

adapté garantissant le respect de la vie privée, ces données permettraient d'établir une cartographie fine et évolutive des atteintes à la probité en France⁸.

Le traitement judiciaire des atteintes à la probité en chiffres

Les poursuites en matière de corruption, trafic d'influence, favoritisme, concussion et prise illégale d'intérêt⁹

En 2016, les parquets ont traité **758 procédures** relatives aux infractions d'atteintes à la probité. Elles impliquent un total de 1 101 personnes, dont 215 personnes morales.

Parmi elles, **57% des personnes mises en cause** comme auteur sont dites « non poursuivables », principalement parce que l'enquête n'a pas permis de caractériser suffisamment l'infraction (55% des affaires non poursuivables).

En 2016, le taux de réponse pénale pour les affaires poursuivables s'est élevé à 90,3% pour les atteintes à la probité, contre 87,6% pour l'ensemble des contentieux¹⁰.

S'agissant des suites réservées par les parquets aux procédures poursuivables :

- 40% des affaires ont donné lieu à des poursuites devant le tribunal correctionnel à l'issue de l'enquête ;
- 31% ont donné lieu à l'ouverture d'une information judiciaire ;
- 27% des affaires ont donné lieu à une mesure alternative aux poursuites : rappel à la loi, sanctions de nature non pénale, demande de régularisation. Il est à noter que le taux de procédures alternatives aux poursuites s'élève à 56% pour l'ensemble des contentieux.

Les infractions les plus poursuivies en 2016 sont :

- la corruption : 134 poursuites ;
- le détournement de biens publics : 91 poursuites ;
- la prise illégale d'intérêt : 64 poursuites ;
- et le trafic d'influence : 23 poursuites.

⁸ Les dispositions réglementaires d'application de ces textes n'ont pas été adoptées à la date de rédaction du présent rapport.

⁹ Les chiffres présentés sont extraits d'un document réalisé par la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et consultable sur le site de l'AFA.

¹⁰ Les chiffres relatifs à l'« ensemble des contentieux » n'incluent pas le contentieux routier.

Les décisions rendues par les juridictions

En 2016, **297 infractions** d'atteintes à la probité ont donné lieu à une condamnation définitive. Il s'agissait pour 41% d'entre elles de faits de corruption. Ces infractions concernent **253 personnes condamnées**, pour un total de **161 affaires jugées**.

Quelques chiffres permettent de percevoir la complexité du traitement des atteintes à la probité :

- en 2016, **le taux de relaxe** pour ces infractions était de 17%, contre 5,6% pour l'ensemble des contentieux ;
- **le taux d'appel** était de 17 % en 2012, contre 7% pour l'ensemble des contentieux ;
- **le délai de traitement** moyen était de 5,5 années, contre 1,2 en moyenne pour l'ensemble des contentieux.

Les peines prononcées sont principalement l'emprisonnement (67% des condamnations), majoritairement avec sursis (78% des emprisonnements prononcés) et l'amende ferme (44% des condamnations). 70 mesures de confiscation ont également été ordonnées, soit le chiffre le plus élevé des dix dernières années.

Le traitement judiciaire des atteintes à la probité pour 2016, en cinq chiffres :

758 : c'est le nombre de personnes mises en cause dans les procédures d'atteintes à la probité.

312 : c'est le nombre de personnes ayant fait l'objet de poursuites pour ces infractions.

253 : c'est le nombre de condamnations prononcées pour des faits d'atteintes à la probité.

70 : c'est le nombre de confiscations prononcées dans des procédures d'atteintes à la probité.

5,5 : c'est, en années, la durée moyenne du traitement d'une procédure d'atteinte à la probité, de la date de commission des faits à celle de condamnation en première instance.

Première partie : 2017, de la loi à l'Agence : la mise en marche de l'AFA

1.1. Les causes de la création de l'AFA

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, dite loi « Sapin II »¹¹, répond à plusieurs constats relatifs aux faiblesses du dispositif français¹².

D'une part, la France a fait l'objet de critiques récurrentes de plusieurs organisations internationales¹³ ou nationales.¹⁴

D'autre part, les deux services créés dans les années 1990, la Mission interministérielle d'enquête sur les marchés (MIEM¹⁵) et le Service central de prévention de la corruption (SCPC¹⁶) ont atteint très rapidement leurs limites. La MIEM n'a ainsi connu qu'une faible activité et a été dissoute en 2012. Le SCPC ne disposait pas de pouvoir d'investigation¹⁷ et il n'existait pas d'obligation de vigilance en matière de prévention de la corruption applicable au secteur privé.

A la fin de l'année 2014, une mission d'étude et de prospective sur les moyens de moderniser le système français de détection, de prévention et de coordination en matière de lutte contre la corruption a été mise en place par le ministère de la Justice. Après avoir rencontré les autorités compétentes de plusieurs Etats (États-Unis, Royaume-Uni, Pays-Bas et Italie), cette mission a conclu à la nécessité de créer une structure dédiée qui soit chargée de la détection (cf. rôle du BIBOB et de l'Adviespunt Klokkenluiders aux Pays-Bas), de la prévention (cf. rôle de l'Autorita Nazionale Anti Corruzione en Italie) et de la coordination de la lutte contre la corruption (cf. rôle du Cabinet Office au Royaume-Uni).

¹¹ La loi dite « Sapin I » est la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

¹² Voir [l'étude d'impact du projet de loi](#).

¹³ Cf. par exemple Rapport de la Commission au conseil et au Parlement européen - rapport anticorruption de l'UE (février 2014) – pp.39 et 40 du rapport général et p.12 de l'annexe consacrée à la France.

¹⁴ Voir le rapport remis en 2015 au Président de la République par le président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) afin de « renouveler la confiance publique ».

¹⁵ Loi n°91-3 du 3 janvier 1991 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique.

¹⁶ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

¹⁷ Décision n° 92-316 DC du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1993.

L'Agence française anticorruption 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 économique.

Le décret n° 2017-329 et l'arrêté du 14 mars 2017 précisent ses missions et son organisation. Le magistrat qui la dirige a été nommé par décret du président de la République le 17 mars 2017. Par l'effet de cette nomination et conformément aux dispositions de l'article 5-I de la loi du 9 décembre 2016, il a été de plein droit mis fin à l'existence du Service central de prévention de la corruption (SCPC).

1.2. Les missions de l'AFA

L'article 1 de la loi du 9 décembre 2016 résume la mission de l'AFA, « *aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.* » Ces infractions pénales, codifiées aux articles 432-10 et suivants du code pénal sous une section intitulée « *des manquements au devoir de probité* », délimitent donc le champ de compétence du service.

Atteintes à la probité : les références dans le code pénal

- **Corruption** articles 432-11 et s, 433-1 1° et s, 434-9 et s, 435-1 et s, 445-1 ;
- **Trafic d'influence** articles 432-11, 2° et s, 433-1, 2° et s, 434-9-1 et s, 435-2 et s ;
- **Concussion** article 432-10 et s ;
- **Prise illégale d'intérêts** article 432-12 et s ;
- **Détournement de fonds publics** articles 432-15 et 433- 4 ;
- **Favoritisme** article 432-14 et s.

L'AFA n'intervient qu'à titre préventif et si elle peut détecter les infractions, elle n'est pas une autorité judiciaire et n'est donc pas chargée par la loi de rechercher et de constater les infractions pénales et de poursuivre leurs auteurs.

Une mission de coordination administrative et de conseil

L'Agence française anticorruption est chargée de la centralisation et de la diffusion des informations¹⁸ et des bonnes pratiques¹⁹ permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits de corruption. Elle participe à l'action interministérielle de l'Etat dans le domaine de la lutte contre la corruption.

L'Agence prépare en particulier le **plan national pluriannuel de lutte contre la corruption**²⁰, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêt, le détournement de fonds publics et le favoritisme. Les travaux d'élaboration de ce plan ont débuté en 2017.

En outre, l'AFA **apporte son appui** à toute personne physique ou morale, publique ou privée qui la sollicite. Elle peut dans ce cadre dispenser des formations ou des actions de sensibilisation, répondre à des questions, ou apporter son expertise technique.

Elle s'attache, par ses recommandations, à diffuser les bonnes pratiques.

Dans l'exercice de ses missions, l'AFA bénéficie du concours des services du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère de la Justice, notamment à des fins statistiques. Enfin, l'Agence établit un rapport annuel d'activité qu'elle rend public²¹.

L'action internationale de l'AFA

L'AFA **participe, dans ses domaines de compétence, à la définition de la position des autorités françaises** compétentes au sein des organisations internationales²². De plus, elle propose et met en œuvre des **actions de coopération, d'appui et de soutien techniques** auprès d'autorités étrangères²³.

Les contrôles de l'AFA

L'AFA est chargée de réaliser des contrôles portant sur les mesures et procédures mises en place par les acteurs publics et privés en matière de prévention et de détection des atteintes au devoir de probité²⁴.

¹⁸ Art. 3 de la loi du 9 décembre 2016.

¹⁹ Art. 2 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption.

²⁰ Art. 1^{er}-I-1 du décret du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption.

²¹ Art. 2 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption.

²² Art. 3-7 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

²³ Art. 2 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption.

²⁴ Art. 1^{er} du décret du 14 mars 2017: « l'Agence française anticorruption contribue, par ses actions de coopération et ses missions d'appui et de soutien technique, à l'application des engagements internationaux des autorités françaises. »

²⁵ Art. 3 et art. 17 de la loi du 9 décembre 2016. Voir troisième partie consacrée aux contrôles.

Ces contrôles sont de deux types :

- **le contrôle prévu à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016 :**
les sociétés et établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) employant au moins cinq cents salariés et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros sont tenus de mettre en œuvre les mesures prévues à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016. L'AFA est chargée de contrôler le respect de cette obligation ;
- **Le contrôle prévu à l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 :**
les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et associations et fondations reconnues d'utilité publique sont également tenus de mettre en œuvre des procédures destinées à prévenir les risques de corruption.

Les contrôles exercés en exécution des décisions judiciaires

Une organisation est tenue de mettre en place un programme de mise en conformité anticorruption sous le contrôle de l'AFA :

- en application de la **peine de programme de mise en conformité** prévue à l'article 131-39-2 du code pénal, peine complémentaire susceptible d'être prononcée par un tribunal correctionnel ;
- en exécution d'une **convention judiciaire d'intérêt public** prévue à l'article 41-1-2 du code de procédure pénale.

L'AFA veille au respect de la « loi de blocage » à l'occasion de l'exécution des décisions d'autorités étrangères

Aux termes du 5° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016, l'AFA « *veille, à la demande du Premier ministre, au respect 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, dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères imposant à une société dont le siège est situé sur le territoire français une obligation de se soumettre à une procédure de mise en conformité de ses procédures internes de prévention et de détection de la corruption* ».

L'Agence participe, avec les autres autorités administratives compétentes, à l'examen des informations que la personne morale concernée envisage de transmettre à une autorité étrangère.

1.3. La mise en place de l'AFA

L'organisation de l'Agence

En application de l'**arrêté du 14 mars 2017 relatif à son organisation**, l'**Agence française anticorruption** comprend, outre la commission des sanctions²⁵ et le conseil stratégique :

- **la sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales composée :**
 - d'un département de l'appui aux acteurs économiques ;
 - d'un département du conseil aux acteurs publics ;
 - d'un chargé des affaires internationales.
- **la sous-direction du contrôle composée :**
 - d'un département du contrôle des acteurs économiques ;
 - d'un département du contrôle des acteurs publics.
- **le secrétariat général**

Il est chargé de la **gestion administrative et financière** de l'Agence française anticorruption. Il propose et met en œuvre la politique de communication institutionnelle et de relations publiques de l'Agence. Il assure le secrétariat de la commission des sanctions et celui du conseil stratégique.

Le directeur de l'AFA s'appuie en effet sur un **conseil stratégique**²⁶ qu'il consulte au moins une fois par an à propos de :

- la stratégie globale qu'il entend mettre en œuvre ;
- tout sujet relatif aux missions de l'Agence.

Le conseil stratégique a été réuni les 21 septembre et 12 décembre 2017.

²⁵ Voir pour sa composition p.22 de ce rapport.

²⁶ Art. 3 du décret du 14 mars 2017. Ce conseil est composé de deux membres désignés par le garde des sceaux, ministre de la justice, deux membres désignés par le ministre chargé du budget, deux membres désignés par le ministre des affaires étrangères et deux membres désignés par le ministre de l'Intérieur. Enfin, le directeur peut associer à ce conseil toute personne à raison de ses fonctions ou de sa qualification.



Inauguration de l'AFA le 23 mars 2017

Les ressources humaines

Installée au printemps 2017, l'Agence a recruté 51 agents au cours de l'année 2017 sur un plafond d'emploi initial de 70 agents.

Pour exercer ses missions, l'AFA a créé une culture de conformité en conjuguant les savoir-faire et qualifications professionnelles de plusieurs corps d'agents publics, issus de différentes administrations. Elle a également recruté dans le secteur privé des personnes disposant de compétences particulières dans le domaine de la conformité.

Ainsi elle réunit les compétences et l'expérience d'agents issus des ministères suivants :

- ministère de la Justice : direction des affaires criminelles et des grâces, direction des services judiciaires, juridictions judiciaires ;
- ministères économiques et financiers (direction générale des finances publiques, direction générale du Trésor, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale des entreprises, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, Tracfin) ;
- ministère de l'Intérieur : inspection générale de l'administration, gendarmerie nationale, police nationale et en particulier Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI) ;
- ministère des Solidarités et de la Santé : direction générale de l'offre de soins.

Elle a également recruté :

- des magistrats financiers (Cour des comptes, chambres régionales et territoriales des comptes) ;
- des fonctionnaires territoriaux ;
- trois agents contractuels au 31 décembre 2017.

Cette diversité dans les recrutements facilite une approche pluridisciplinaire des questions de conformité anticorruption. Elle a été complétée par deux sessions de formations spéciales dispensées aux personnels de l'Agence.

Deuxième partie : Les activités de contrôle de l'AFA

L'AFA est chargée de contrôler le respect des mesures et procédures de prévention et de détection des atteintes à la probité déployées par les acteurs publics et privés.

Elle contrôle également les dispositifs anticorruption mis en œuvre en exécution de mesures judiciaires (conventions judiciaires d'intérêt public²⁷ et peines de programme de mise en conformité²⁸).

Le directeur de l'AFA ne reçoit ni ne sollicite d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale dans l'exercice des missions de contrôle²⁹.

Il ne peut être mis fin à ses fonctions qu'à sa demande ou en cas d'empêchement ou de manquement grave.

2.1. Les contrôles d'initiative portant sur les mesures et procédures de prévention et de détection

Il s'agit des contrôles portant sur :

- le respect des huit mesures et procédures devant être mises en œuvre par les dirigeants des sociétés et établissements publics industriels et commerciaux assujettis aux dispositions de l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016³⁰ ;
- **l'existence, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre** au sein des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique **pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme**³¹.

²⁷ Art.41-1-2 du code de procédure pénale.

²⁸ Art.131-39-2 du code pénal.

²⁹ Art. 2 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016.

³⁰ Un code de conduite, un dispositif d'alerte interne, une cartographie des risques de corruption, des procédures d'évaluation des tiers, des procédures de contrôle comptable interne ou externe, un dispositif de formation des cadres et des personnels les plus exposés, un régime disciplinaire, un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.

³¹ Art.3, 3° de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016.

Le contrôle des acteurs économiques sur le fondement de l'article 17 de la loi 9 décembre 2016

L'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 impose aux dirigeants des sociétés et des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)³² répondant à des critères déterminés la mise en place de procédures destinées à prévenir et à détecter la commission en France ou à l'étranger des faits de corruption ou de trafic d'influence.

Sont assujettis à cette obligation les présidents, les directeurs généraux et les gérants :

- des sociétés³³ employant au moins 500 salariés dont le siège social est en France ;
- ou appartenant à un groupe de sociétés³⁴ dont l'effectif comprend au moins 500 salariés et dont la société mère a son siège social en France ;
- et dont le chiffre d'affaires ou le chiffre d'affaires consolidé est supérieur à 100 millions d'euros³⁵.

La loi précise également qu'indépendamment de la responsabilité des directeurs et gérants, la personne morale est responsable en cas de manquement aux obligations prévues.

Les huit mesures et procédures composant les dispositifs anticorruption des sociétés et établissements assujettis sont les suivantes :

- 1) **un code de conduite** définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence ;
- 2) **un dispositif d'alerte interne** destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la personne morale ;
- 3) **une cartographie des risques** prenant la forme d'une documentation régulièrement actualisée et destinée à identifier, analyser et hiérarchiser les

³² L'article 17 de la loi ne fait référence ni aux entreprises ni aux établissements de manière générale.

³³ Le I de l'article 17 de la loi ne précisant pas la forme de la société, tous les types de sociétés sont donc concernés.

³⁴ Dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a précisé que les termes « *groupe de sociétés* » figurant au premier alinéa du paragraphe I de l'article 17 doivent être entendus comme désignant l'ensemble formé par une société et ses filiales au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce ou comme l'ensemble formé par une société et celles qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-3 du même code. Dans ce contexte, constitue un groupe de sociétés, pour l'application de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016, tout groupement formé d'une société avec les sociétés qu'elle contrôle.

³⁵ L'AFA ne dispose pas de la liste des entités répondant à ces critères. La direction générale des finances publiques, qui, forte des informations dont elle dispose, est en mesure de l'établir, n'a pas répondu favorablement à la demande de l'AFA, dans la mesure où sa transmission porterait atteinte au secret fiscal et au secret statistique.

risques d'exposition de la personne morale à des sollicitations externes aux fins de corruption, en fonction notamment des secteurs d'activités et des zones géographiques dans lesquels la personne morale exerce son activité ;

4) **des procédures d'évaluation de la situation des clients**, fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de la cartographie des risques ;

5) **des procédures de contrôles comptables, internes ou externes**, destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits de corruption ou de trafic d'influence. Ces contrôles peuvent être réalisés soit par les services de contrôle comptable et financier propres à la personne morale, soit en ayant recours à un auditeur externe à l'occasion de l'accomplissement des audits de certification de comptes prévus à l'article L. 823-9 du code de commerce ;

6) **un dispositif de formation** destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence ;

7) **un régime disciplinaire** permettant de sanctionner les salariés de la personne morale en cas de violation du code de conduite de la personne morale ;

8) **un dispositif** de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.

L'article 17 est applicable depuis le 1^{er} juin 2017³⁶.

La procédure des contrôles prévus à l'article 17

Les contrôles des dispositifs anticorruption sont diligentés à l'initiative du directeur de l'AFA, le cas échéant, à la demande du président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres et, s'agissant des collectivités territoriales, leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, des représentants de l'Etat. Ils peuvent également faire suite à un signalement transmis par une association agréée dans les conditions prévues à l'article 2-23 du code de procédure pénale.

En 2017, aucune autorité n'a saisi l'AFA d'une demande de contrôle.

³⁶ Art.17 de la loi du 9 décembre 2016.

La programmation des contrôles établie par le directeur de l'AFA prend notamment en compte les secteurs³⁷ ou territoires particulièrement exposés au risque de corruption, ainsi que l'impact potentiel des contrôles sur la diffusion des bonnes pratiques au sein de la filière, secteur ou strate à laquelle appartient l'entité contrôlée. Elle contribuera à la mise en œuvre du **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**³⁸.

Le contrôle de l'AFA peut être assimilé à un **audit externe** de l'entité contrôlée. Ces contrôles peuvent donner lieu à des observations, le cas échéant et en cas de manquement constaté, à des sanctions administratives.

Ses agents ne disposent pas de pouvoir de police judiciaire ni d'aucun pouvoir coercitif (pouvoir de perquisition par exemple). Ils disposent d'un droit de communication³⁹ qui les autorise, notamment, à se faire communiquer tout renseignement ou tout document professionnel utile au contrôle, à s'entretenir avec toute personne dont le concours paraît nécessaire afin de vérifier l'exactitude des informations transmises. Ils peuvent donc s'entretenir avec les dirigeants et les collaborateurs de l'entité contrôlée, ainsi qu'avec les personnes extérieures à l'organisation (fournisseurs, intermédiaires ou clients par exemple), dans des conditions assurant la confidentialité des échanges.

Les entités contrôlées ne peuvent se prévaloir du secret professionnel pour refuser de répondre aux questions ou aux demandes de documents.

En 2017, l'AFA a précisé sa procédure de contrôle par la publication d'une charte des droits et devoirs des parties prenantes au contrôle. Cette charte est consultable sur le [site internet de l'AFA](#) et tenue à disposition des entités lors des contrôles. Elle décrit notamment, la procédure de contrôle dont les principales étapes, qui se déroulent sur une période d'environ 6 mois, sont les suivantes :

- un entretien préalable avec l'équipe de contrôle de l'AFA ;
- un contrôle sur pièces ;
- un contrôle sur place ;
- l'établissement et la transmission à l'entité contrôlée d'un projet de rapport de contrôle ;
- une phase contradictoire de deux mois sur la base de ce projet ;
- l'établissement du rapport de contrôle.

³⁷ Les acteurs économiques appartiennent en effet à des secteurs d'activité inégalement exposés aux risques de corruption : le rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale de 2014 met ainsi en évidence le poids important de quelques secteurs d'activité dans ces affaires. Les secteurs de l'extraction, de la construction, du transport et de l'entreposage, ainsi que celui de l'information et de la communication représenteraient ainsi 59% des affaires étudiées. Une analyse des condamnations par la justice américaine au titre du FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*) depuis 2008 montre un fort recoupement avec les statistiques de l'OCDE, avec toutefois une part plus significative de condamnations d'industries de la santé, tant en nombre qu'en montant d'amende.

³⁸ Art. 1-1°, 1er alinéa du décret n°2017-329 du 14 mars 2017.

³⁹ Art. 4, 1er alinéa de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

L'entrave au contrôle de l'AFA est un délit ⁴⁰ puni de 30 000 euros d'amende.

L'article 3-6° de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 précise que l'AFA avise le procureur de la République compétent des faits susceptibles de constituer un crime ou un délit dont elle a eu connaissance dans l'exercice de ses missions.

La procédure de contrôle est assortie de garanties au bénéfice des entités contrôlées, comme la possibilité, d'une part, d'être assistées du conseil de leur choix lors de toutes les phases du contrôle et, d'autre part, de communiquer leurs éventuelles observations écrites dans les deux mois qui suivent la notification du rapport de contrôle même lorsque celui-ci n'établit pas de constat de manquement.

Ces contrôles donnent lieu à l'établissement de rapports transmis aux autorités qui en sont à l'origine ainsi qu'aux représentants de l'entité contrôlée. Ils contiennent les observations de l'Agence sur la qualité du dispositif anticorruption mis en place ainsi que des recommandations en vue de son amélioration.

L'Agence s'est dotée en 2017 de guides à usage interne sur la méthodologie des contrôles notamment.

Les premiers contrôles des entités économiques

Les six premiers contrôles, notifiés le 17 octobre 2017, portent sur cinq entreprises privées et une entreprise publique, implantées en divers points du territoire.

Ces entreprises réalisent un chiffre d'affaires compris entre 1,2 et 49 milliards d'euros et emploient entre 2 000 et 80 000 collaborateurs. Elles détiennent, à la date du contrôle, entre 5 et 277 filiales, dont les deux tiers situées à l'étranger.
--

La phase de contrôle sur pièces a débuté au début du mois de novembre 2017. Elle s'est traduite par l'analyse d'environ 500 pièces transmises par chaque entité contrôlée, dont plus du quart rédigées en langue anglaise. La phase de contrôle sur place s'est déroulée mi-décembre sur une période d'une semaine.

Au cours de cette phase ont été conduits en moyenne 21 entretiens par entité contrôlée, dont certains réalisés avec des tiers externes à l'entité. Aucun fait susceptible de constituer une entrave au contrôle de l'AFA n'a été constaté.

⁴⁰ Art. 4-5°alinéa de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

Suites pouvant être données au contrôle

Les manquements constatés à l'occasion des contrôles réalisés sur le fondement de l'article 17 peuvent être sanctionnés de la manière suivante :

- soit le directeur de l'AFA adresse un **avertissement** aux représentants de l'entité contrôlée :
 - o en les invitant à tirer toutes les conséquences utiles des recommandations de l'Agence figurant dans le rapport de contrôle définitif ;
 - o et en indiquant qu'un nouveau contrôle est susceptible d'être réalisé dans les délais de prescription de l'action de l'Agence ; dans un tel cas, tant les manquements déjà constatés que les éventuels nouveaux manquements pourraient justifier une saisine de la commission des sanctions.
- soit le directeur **saisit la commission des sanctions** qui peut, le cas échéant, cumulativement :
 - o enjoindre à la société et à ses représentants **d'adapter les procédures de conformité internes** destinées à la prévention et à la détection des faits de corruption ou de trafic d'influence, dans un délai qu'elle fixe pouvant aller jusqu'à 3 ans ;
 - o prononcer des sanctions pécuniaires dont le montant ne peut excéder 200 000 € pour les personnes physiques et 1 000 000 € pour les personnes morales ;
 - o ordonner la publication, la diffusion ou l'affichage de la décision d'injonction ou de sanction pécuniaire.

Le directeur notifie les griefs à la personne physique et, s'agissant d'une personne morale à son représentant légal.

La commission des sanctions de l'AFA n'a pas été saisie en 2017.

La commission des sanctions

L'Agence française anticorruption comprend une commission des sanctions chargée de prononcer les sanctions mentionnées au IV de l'article 17.

Six membres la composent :

- deux conseillers d'Etat désignés par le vice-président du Conseil d'Etat ;
- deux conseillers à la Cour de cassation désignés par le premier président de la Cour de cassation ;
- deux conseillers maîtres à la Cour des comptes désignés par le premier président de la Cour des comptes.

Le contrôle des acteurs « publics » sur le fondement de l'article 3, 3° de la loi du 9 décembre 2016

Le 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 charge l'AFA de contrôler « *la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des **administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique** pour prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.* »

L'article 3 ne fait pas référence aux huit mesures et procédures énoncées au II de l'article 17 et ne prévoit pas un mécanisme de sanction administrative comme celui de l'article 17.

Les contrôles diligentés sur le fondement du 3° de l'article 3 donnent lieu à l'établissement de rapports transmis aux représentants de l'entité contrôlée ainsi qu'aux autorités à l'initiative du contrôle lorsque ce dernier résulte d'une saisine du Premier ministre, d'un ministre, du président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ou d'un préfet.

Ces rapports contiennent les **observations de l'Agence** concernant la qualité du dispositif de prévention et de détection de la corruption mis en place au sein des entités contrôlées, ainsi que des **recommandations** en vue de l'amélioration des procédures existantes.

En raison du recrutement progressif des équipes de contrôle, aucun contrôle d'acteurs publics n'a été engagé en 2017.

2.2. Le contrôle des dispositifs anticorruption imposés par décision judiciaire

L'AFA contrôle les dispositifs anticorruption mis en œuvre en exécution des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) et des peines de programme de mise en conformité (PPMC)⁴¹.

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP)

L'article 22 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 insère dans le code de procédure pénale les articles 41-1-2 et 180-2 qui créent une nouvelle procédure, la CJIP⁴².

Le législateur, comme le montrent les travaux parlementaires, s'est ouvertement inspiré du modèle des « *deferred prosecution agreement* » (DPA), américains ou

⁴¹ Arti. 3 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption.

⁴² La CJIP fait l'objet du décret d'application n°2017-660 du 27 avril 2017.

britanniques, qui permettent à la personne morale, par la conclusion d'une transaction judiciaire, d'échapper à la poursuite pénale en contrepartie du paiement d'amendes souvent très importantes⁴³ et de sa soumission à un programme de conformité anticorruption sous le contrôle d'un moniteur.

La convention judiciaire d'intérêt public répond, comme la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)⁴⁴ au souci de rapidité, partagé par le ministère public et la personne en cause. En effet, dans ce domaine, la longueur des procédures, qui concernent souvent des faits commis dans plusieurs pays, et l'incertitude sur leur issue, sont très déstabilisantes pour l'entreprise et son image, et plus particulièrement pour sa gouvernance, distraite durablement de la gestion des affaires. C'est ainsi que « *de nombreuses entreprises souhaitaient pouvoir transiger rapidement et ainsi tourner la page pour aller de l'avant* »⁴⁵.

La loi autorise le procureur de la République à proposer aux personnes morales publiques⁴⁶ ou privées, quelle que soit leur nationalité, quel que soit leur chiffre d'affaire ou le nombre de leurs salariés, lorsqu'elles sont mises en cause pour des faits de corruption, de trafic d'influence, de blanchiment de certaines infractions de fraude fiscale⁴⁷ ainsi que pour des infractions connexes⁴⁸, de conclure une convention dont l'exécution aura pour effet d'éteindre l'action publique.

Par cette convention, la personne morale pourra ainsi se voir imposer une ou plusieurs obligations suivantes :

- le versement d'une amende dite « d'intérêt public » dont le montant est fixé de manière proportionnée aux avantages tirés des manquements constatés (dans la limite de 30% du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires annuels connus à la date du constat de ces manquements et dont le versement au Trésor public peut être échelonné) ;
- l'obligation de se soumettre à un **programme de mise en conformité** pendant une durée maximale de trois ans et sous le contrôle de l'Agence⁴⁹. Dans cette hypothèse, les frais occasionnés par le recours par l'AFA à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées, pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables nécessaires à sa mission de contrôle sont supportés par la personne morale mise en cause, dans la limite d'un plafond fixé par la convention⁵⁰ ;

⁴³ Pour rappel cinq sociétés françaises (BNP, ALSTOM, TOTAL, ALCATEL-LUCENT et TECHNIP) ont déjà conclu un tel accord avec les autorités américaines et se sont ainsi vu imposer de lourdes amendes (772 millions us dollars pour ALSTOM par exemple) pour éviter un procès public aux États-Unis.

⁴⁴ Art. 495-7 et suivants du code de procédure pénale.

⁴⁵ « *La convention judiciaire d'intérêt public, peut-elle tenir toutes ses promesses ?* » (option finance supplément 29 mai 2017).

⁴⁶ Dans les conditions de l'article 121-2 du code pénal : exclusion de la responsabilité de l'Etat, responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements uniquement dans le cadre des activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

⁴⁷ Infractions prévues aux articles 1741 et 1743 du code général des impôts.

⁴⁸ Les délits sont mentionnés au I de l'article 41-1-2 du code de procédure pénale.

⁴⁹ Art.41-1-2, al1 du code de procédure pénale.

⁵⁰ Art 41-1-2, al2 du code de procédure pénale.

- la réparation des dommages causés par l'infraction aux éventuelles victimes identifiées.

L'ordonnance de validation de la CJIP n'a ni la nature ni les effets d'un jugement de condamnation et n'emporte pas reconnaissance de culpabilité. La CJIP n'est pas inscrite au bulletin n°1 du casier judiciaire.

Au soutien de l'adoption de ce texte, une partie de la représentation nationale a fait valoir que « *la reconnaissance de culpabilité empêch[ait] d'accéder ensuite aux marchés publics internationaux notamment américains, ce qui [risquait] de dissuader les personnes morales de s'orienter vers ce mécanisme* »⁵¹. Cette nouvelle forme de transaction présente l'avantage majeur de ne pas exclure les entreprises des marchés publics.

En offrant aux autorités de poursuite la faculté, d'une part, de sanctionner sans condamner et, d'autre part, de contraindre à un programme de mise en conformité, cette convention s'inscrit pour certains praticiens « *dans un mouvement plus global de transformation politique, juridique et économique d'une société de discipline à une société de contrôle* », le contrôle de la conformité ayant comme finalité de tendre pour la société vers la mise en place « *d'une conduite réglée, normée, habituelle pour ne pas dire ascèse* »⁵².

L'alinéa 6 de l'article 41-1-2 II prévoit que « *l'ordonnance de validation, le montant de l'amende d'intérêt public et la convention sont publiés sur le site internet de l'Agence française anticorruption* ».

La première CJIP, rendue dans l'affaire HSBC Private Bank (Suisse) SA⁵³ en matière de blanchiment de fraude fiscale, a été publiée sur le site internet de l'AFA le 30 octobre 2017.

Le contrôle par l'AFA de la mise en œuvre du dispositif anticorruption en exécution d'une CJIP

L'AFA, qui contrôle l'exécution du dispositif anticorruption prévu dans la CJIP, devra rendre compte au procureur de la République, à sa demande et au moins annuellement, de la mise en œuvre du dispositif. Elle l'informerait de toute difficulté et lui communiquerait en outre, un rapport à l'expiration du délai d'exécution de la mesure⁵⁴. Dans le cadre de leur contrôle, les équipes de l'AFA s'assurent de l'élaboration, du déploiement et du bon fonctionnement du dispositif anticorruption mis en place par la personne morale.

⁵¹ Selon le rapporteur du Sénat, « *la société est simplement mise en cause, aucun élément n'attestant de la reconnaissance de la commission de délits, alors même que l'exécution de la convention éteint l'action publique pour les faits en cause* ». – V.F. Pillet, Rapp. Sénat n°712, p.27.

⁵² La convention judiciaire d'intérêt public : en attendant la transaction pénale, César Ghrenassia et Kévin El Gohari, avocats à la cour, cabinet VIGO, RLDA, N°125 avril 2017.

⁵³ Le décret n° 2017-660 du 27 avril 2017 relatif à la convention judiciaire d'intérêt public et au cautionnement judiciaire a apporté des précisions à la loi Sapin 2 sur ces conventions.

⁵⁴ Art. R. 15-33-60-7 du code de procédure pénale.

La peine de programme de mise en conformité (PPMC)

L'article 18 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 insère dans le code pénal un nouvel article 131-39-2, qui prévoit que les personnes morales déclarées responsables des délits de corruption et de trafic d'influence, peuvent être sanctionnées d'une « **peine de programme de mise en conformité** » (PPMC) qui leur impose de se soumettre, pendant une durée maximale de 5 ans, à l'obligation de mettre en œuvre un programme de conformité anticorruption, sous le contrôle de l'AFA.

Cette peine a pour objectif, comme en témoignent les travaux parlementaires, de s'aligner sur certains modèles étrangers⁵⁵.

Applicable à certains délits d'atteinte aux devoirs de probité et à toutes les personnes morales, le contenu du programme de mise en conformité est défini par la loi et correspond aux mesures et procédures mentionnées au II de l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 à l'exclusion du point 8 correspondant au « *dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre* ».

La PPMC est applicable à toutes les personnes morales, privées et publiques⁵⁶, de toutes tailles, de toutes formes juridiques et de tous secteurs d'activité, qu'elles soient de nationalité française ou étrangère.

Comme pour la CJIP, la réunion des conditions de nombre de salariés et de montant de chiffre d'affaire posées par l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, n'est pas requise pour le prononcé de cette peine.

⁵⁵ Durant les travaux parlementaires, il a été déclaré que « ce dispositif de peine de mise en conformité doit permettre de faire en sorte que les entreprises françaises, en cas de corruption, ne soient pas prioritairement soumises au droit étranger, par exemple au « monitoring » qui peut être décidé par les autorités américaines, mais bien au droit de leur nationalité – objectif que votre commission ne peut que partager ».V° Rapp. Sénat n°712, p.26.

⁵⁶ Dans les conditions de l'article 121-2 du code pénal : exclusion de la responsabilité de l'Etat, responsabilité pénale des collectivités territoriales et de leurs groupements uniquement dans le cadre des activités susceptibles de faire l'objet de conventions de délégation de service public.

Le contrôle par l'AFA de l'exécution de la peine de conformité

L'AFA, qui contrôle l'exécution de cette peine, devra rendre compte de sa mise en œuvre au procureur de la République, à sa demande et au moins annuellement ; elle devra également le faire à l'expiration du délai d'exécution de cette peine et dès qu'une difficulté se présentera dans l'élaboration ou dans la mise en œuvre du programme de mise en conformité⁵⁷.

Les difficultés dans le contrôle de la mise en œuvre du programme de mise en conformité (transmission de pièces, contrôle sur place des dispositifs, entretiens avec des personnes dont le concours paraît nécessaire à l'AFA, etc.) feront l'objet de notes adressées à l'entité condamnée par l'AFA et simultanément transmises au procureur de la République.

Dans le cadre de leur contrôle, les équipes de l'AFA s'assurent de l'élaboration, du déploiement et du bon fonctionnement du dispositif anticorruption mis en place par la personne morale en exécution de la PPMC.

Il est également précisé que lorsque cette peine a été prononcée contre une société mentionnée au I de l'article 17 de la loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, il est tenu compte, dans l'exécution de la peine, des mesures et procédures déjà mises en œuvre en application du II du même article 17.

La coordination des magistrats du parquet et de l'AFA sera dès lors déterminante pour s'assurer de la parfaite application de cette peine.

L'élaboration de guides sur la CJIP et la PPMC

L'AFA a élaboré des guides sur la CJIP et la PPMC comportant des modèles destinés à aider les magistrats dans la mise en œuvre et le suivi de ces procédures⁵⁸.

2.3. Les contrôles portant sur la mise en œuvre des décisions de la commission des sanctions

Saisie par le directeur, la **commission des sanctions** peut enjoindre à une société d'adapter ses procédures de conformité anticorruption.

L'Agence est chargée de contrôler la mise en œuvre de cette injonction.

Aucun contrôle de ce type n'a eu lieu en 2017.

⁵⁷ Art. 764-44 du code de procédure pénale.

⁵⁸ Dans ce cadre, un questionnaire permettant d'établir le plafond des frais des experts et autorités auxquels l'AFA peut avoir recours dans le cadre des procédures de CJIP et PPMC pour contrôler les programmes de conformité a ainsi été établi.

Troisième partie : Les activités de conseil de l'AFA

3.1. Les recommandations de l'AFA

En application du 2° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016, l'AFA a publié au Journal officiel du 22 décembre 2017 ses recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme⁵⁹.

Ces recommandations ont notamment vocation à aider :

- les organisations à adopter des règles de fonctionnement adaptées pour se protéger d'une atteinte à leur réputation ou à leur valeur économique pouvant résulter de manquements au devoir de probité ;
- les sociétés et établissements publics industriels et commerciaux auxquels l'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016⁶⁰ est applicable, à satisfaire à leurs obligations ;
- les organisations à se prémunir contre une sanction pouvant être prononcée par une autorité étrangère pour manquement à une obligation de prévention ou de détection de la corruption.

Les recommandations de l'AFA portent la législation française au niveau des meilleurs standards en la matière et s'inscrivent dans la mise en œuvre des engagements internationaux de la France. Une comparaison réalisée par l'Agence met en évidence que ses recommandations sont au moins aussi exigeantes que le « *FCPA Resource Guide* », le « *UKBA Guidance* » et les lignes directrices de la Banque mondiale.

Les recommandations forment un ensemble cohérent de mesures considérées par l'AFA comme constitutives d'un programme anticorruption efficace.

L'engagement de l'instance dirigeante dans la prévention et la détection de faits de corruption constitue un facteur clé de succès de la démarche. Il manifeste en effet la volonté d'orienter le programme anticorruption vers un objectif de limitation des risques de mise en cause de la personne morale et de ses organes de gouvernance. Un

⁵⁹ JORF n° 0298 du 22 décembre 2017.

tel engagement a pour corollaire l'octroi de moyens adaptés aux services internes chargés du programme anticorruption.

La cartographie des risques constitue, en bonne méthode, le point de départ de la stratégie de maîtrise des risques de corruption. Elle se définit comme la démarche d'identification, d'évaluation, de hiérarchisation et de gestion des risques de corruption inhérents aux activités de l'organisation.

Le code de conduite anticorruption traduit l'engagement des instances dirigeantes. Il définit et illustre les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption.

Le dispositif d'alerte interne permet à l'ensemble des personnels de signaler tout comportement ou situation potentiellement contraire au code de conduite, en vue d'y mettre fin et de les sanctionner le cas échéant.

Les procédures d'évaluation des tiers se traduisent par la mise en œuvre d'évaluations consistant, sur le fondement de la cartographie des risques de corruption, à apprécier le risque spécifique induit par la relation entretenue ou qu'il est envisagé d'entretenir avec un tiers donné.

Les procédures de contrôles comptables regroupent l'ensemble des dispositifs tendant à maîtriser le fonctionnement des activités financières et patrimoniales.

Le dispositif de formation aux risques de corruption, vecteur de la culture d'intégrité au sein de l'organisation, favorise une large diffusion des engagements en matière de lutte contre la corruption, leur appropriation par les collaborateurs et la constitution d'un socle de connaissances commun aux personnels exposés.

Le dispositif de contrôle et d'évaluation interne, instrument de cohérence et d'efficacité des mesures de prévention et de détection de la corruption, est mis en œuvre sur le fondement de la cartographie des risques de corruption et répond à quatre objectifs :

- contrôler la mise en œuvre des mesures de prévention et de détection de la corruption et tester leur efficacité ;
- identifier et comprendre les manquements dans la mise en œuvre des procédures ;
- définir des recommandations ou autres mesures correctives adaptées, si nécessaire, en vue d'améliorer l'efficacité du programme de conformité anticorruption ;
- détecter, le cas échéant, des faits de corruption.

Les recommandations, qui ont une valeur informative, ne s'imposent pas juridiquement aux personnes auxquelles elles sont destinées et n'engendrent donc pour elles aucune obligation.

La loi elle-même prévoit que ces recommandations sont adaptées à la taille des entités concernées et à la nature des risques identifiés.

Par ses missions de contrôle, de conseil et de coordination administrative, l'Agence française anticorruption concourt à la diffusion rapide de ce référentiel et à sa bonne compréhension par les acteurs privés et publics.

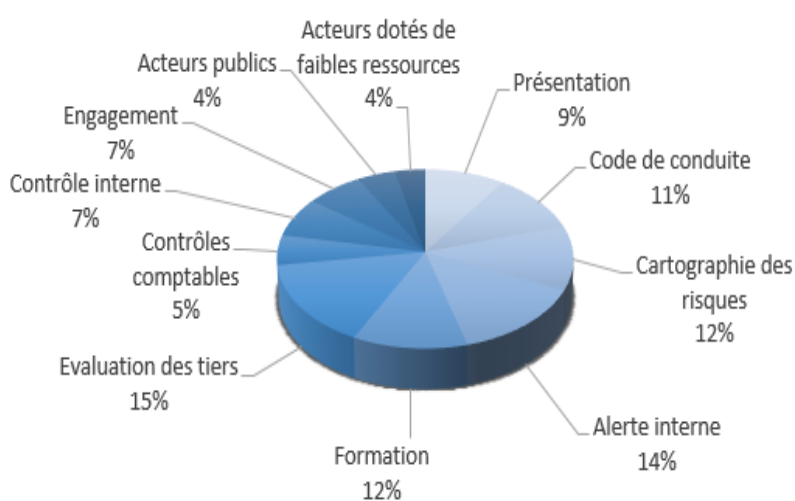
Les modalités d'élaboration des recommandations

L'Agence française anticorruption a organisé une consultation publique sur son projet de recommandations afin que celles-ci soient le plus possible adaptées aux réalités économiques et aux contraintes de l'entreprise.

Entre le 15 octobre et le 16 décembre 2017, L'AFA a reçu 450 contributions d'entreprises privées ou publiques, de fédérations professionnelles qui les représentent, d'associations de professionnels, de consultants, de cabinets d'audit ou d'avocats, d'acteurs publics, d'universitaires ainsi que d'associations engagées dans la lutte contre la corruption.

Les deux thèmes qui ont suscité le plus de contributions et de questions sont le dispositif d'alerte interne et l'évaluation des tiers.

Retours par recommandations



Ces contributions ont permis d'améliorer sensiblement les recommandations de l'Agence.

Le 19 décembre 2017, Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et Gérard Darmanin, ministre de l'Action et des Comptes publics, ont introduit la conférence-débat « *Obligations anti-corruption : quels enseignements après la consultation publique ?* » organisée par l'AFA préalablement à la publication de ses recommandations au Journal officiel. Cet événement a été l'occasion pour les ministres de rappeler l'engagement durable du Gouvernement dans la lutte contre la corruption sous toutes ses formes.



Événement du 19 décembre 2017 à l'AFA

La mise à jour des recommandations

Les recommandations seront régulièrement mises à jour par l'AFA comme le prévoit la loi⁶¹ au regard de l'évolution des pratiques mais aussi des retours d'expérience tirés des contrôles de l'Agence et de ses activités de conseil⁶².

⁶¹ Art.3 de la loi du 9 décembre 2016 « [ces recommandations] sont régulièrement mises à jour pour prendre en compte l'évolution des pratiques et font l'objet d'un avis publié au Journal officiel ».

⁶² Art.2 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption : « Le département de l'appui aux acteurs économiques élabore et actualise les recommandations destinées à aider les personnes morales de droit privé et établissements publics à caractère industriel et commercial mentionnés au I de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016. [...] Le département du conseil aux acteurs publics apporte son assistance aux administrations de l'État, aux collectivités territoriales, à leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, aux associations et fondations reconnues d'utilité publique [...]. Il élabore et actualise les recommandations destinées à aider les personnes précitées à prévenir et à détecter les infractions précédemment énumérées. ».

3.2. L'appui de l'AFA aux acteurs économiques

L'anticorruption, un avantage économique pour l'entreprise

S'engager dans une politique de conformité anticorruption présente plusieurs avantages pour une entreprise :

- Avantages commerciaux

Certains grands groupes internationaux demandent à leurs partenaires potentiels de **s'aligner sur leurs lignes de conduite**, sous peine de ne pas entrer en affaire avec eux. Ainsi des avantages commerciaux peuvent être offerts par des institutions publiques ou des partenaires privés lorsque l'entreprise affiche un engagement fort en matière de lutte contre la corruption. Cela peut comprendre des coûts d'achat réduits, des conditions de paiement favorables, une réduction des exigences de *due diligence*, etc.

- Avantages dans l'accès aux financements

La promotion de la transparence et la lutte contre la corruption et les activités délictueuses constituent un axe fort de la stratégie des banques internationales d'investissement.

Ainsi, les procédures de passation des marchés attribués dans le cadre des projets financés par ces banques prévoient non seulement l'obligation de ne pas commettre de faits de corruption mais également, de plus en plus fréquemment, celle de disposer d'un programme de conformité anticorruption.

Lorsqu'elles sont mises en cause pour des faits de corruption, les sociétés ayant bénéficié de marchés attribués dans le cadre des projets financés par les banques internationales d'investissement sont sanctionnées. Dans le cas de groupe de sociétés, la sanction décidée par la banque s'applique de surcroît à l'ensemble des filiales du groupe, quand bien même celles-ci n'auraient pas été mises en cause.

Par ailleurs, les sociétés et groupes de sociétés n'ayant pas déployé de programmes de conformité anticorruption sont de plus en plus souvent exclues des procédures de passation de ces marchés au motif qu'ils ne répondent pas aux critères de « conditionnalité » érigées par les banques internationales d'investissement.

- Avantages pour l'organisation interne de l'entreprise

A l'échelle d'une entreprise, les mesures découlant des programmes de conformité anticorruption peuvent être des vecteurs de performance, non seulement par la prévention des risques, mais aussi par les actions de rationalisation que permet la conduite d'une cartographie des risques décrivant les processus de travail.

Anticorruption
La mise en conformité des PME-ETI

Avec un chiffre d'affaires compris entre 50 millions et 1,5 milliard d'euros, et une taille qui se situe entre 250 et 5 000 salariés, les Entreprises de taille intermédiaire (ETI) constituent un ensemble très hétérogène.

Réalisant 35 % des exportations françaises et présentes dans toutes les zones géographiques du monde, et sur des secteurs d'activité parfois stratégiques ou des niches industrielles, **nombre d'entre elles sont particulièrement exposées au risque de corruption.**

Certaines ETI relèvent du périmètre de l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016. A ce titre, elles doivent respecter l'obligation légale de se doter d'un dispositif efficace de prévention et de détection de la corruption et sont soumises au contrôle de l'AFA.

Les entreprises qui ne relèvent pas du périmètre de l'article 17 ne sont pour autant pas à l'abri d'une mise en cause pour des faits de corruption. Elles peuvent être impactées par la mise en œuvre des procédures d'évaluation des tiers par leurs partenaires commerciaux ou financiers. Selon leurs implantations et leurs sources de financement, elles encourent en particulier le risque d'être sanctionnées par une autorité étrangère ou une banque internationale d'investissement pour manquement à une obligation de prévention ou de détection de la corruption, ou pour des faits de corruption consommés.

L'objectif poursuivi par l'Agence est d'orienter les comportements des acteurs économiques vers une pratique intègre des affaires, par une appropriation du référentiel anticorruption et par la prise de conscience des avantages induits par le déploiement de programmes de conformité.

Cette mission de sensibilisation et d'assistance de l'Agence au profit des acteurs économiques s'est déclinée dès 2017 selon différentes modalités :

- l'Agence a participé à des **séminaires de travail** sur la lutte contre la corruption et l'application de la loi de décembre 2016 organisés par les acteurs de la société civile ;
- elle a émis des avis sur les **projets de guides** que lui ont soumis les organismes, associations et fédérations professionnelles ;
- elle a répondu aux **questions posées par les entreprises** ou cabinets de conseil ;

- elle a reçu les entreprises qui l’ont souhaité pour répondre à leurs interrogations sur la conformité anticorruption. Dans ce cadre, l’Agence a pu apporter un **appui méthodologique** sur le déploiement de certaines dispositions du programme de conformité ou un appui juridique lorsqu’il s’est agi de clarifier l’articulation des règles anticorruption avec d’autres branches du droit (droit de la commande publique, législation sur la protection des données personnelles, droit du travail par exemple) ;
- elle a rencontré, à leur demande, une vingtaine d’entreprises afin de leur présenter la mission de l’Agence et ses actions de soutien à leur attention.

Plusieurs représentants du **monde économique** ont invité l’AFA à présenter les nouvelles obligations anticorruption issues de la loi Sapin II. En outre, l’AFA s’est attachée à développer des relations avec des acteurs privés disposant de réseaux en régions ou à l’international.

Enfin, l’Agence **accompagne les responsables de département conformité** au sein des entreprises dans leur démarche de sensibilisation interne ou d’animation du programme anticorruption. De plus, elle a été invitée par des représentants des entreprises à intervenir devant des responsables conformité ou par des grands groupes devant leurs responsables conformité réunis.

Responsable de la conformité au sein des entreprises

Une fonction émergente des dispositifs anticorruption

Le responsable de la conformité s’assure de la conformité de l’entreprise aux dispositions administratives, réglementaires et législatives en vigueur. Son rôle est d’analyser les risques de non-conformité, d’établir à l’attention de l’instance dirigeante des recommandations pour mieux couvrir ces risques et de diffuser la culture de la conformité au sein de l’entreprise.

En matière de prévention et de détection de la corruption, le responsable de la conformité pilote notamment l’élaboration, le déploiement, la mise en œuvre, l’évaluation et l’actualisation du programme de conformité anticorruption, en étroite coopération avec les parties prenantes de l’organisation.

Pour assurer efficacement sa mission, il bénéficie d’un positionnement hiérarchique adapté, d’une indépendance fonctionnelle, de compétences et de moyens proportionnés à sa mission.

3.3. Aider les acteurs publics à se saisir du référentiel anticorruption

Depuis l'adoption de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'intégrité et la probité font partie des obligations du statut de la fonction publique.

En revanche, la mise en place de dispositifs internes aux organisations publiques explicitement destinés à la maîtrise du risque de corruption n'en est qu'à ses débuts. Pour se développer, cette démarche pourra s'appuyer sur les progrès réalisés depuis le début des années 2000 en matière de développement du contrôle interne, des fonctions d'audit et de la prévention des risques de gestion.

Des enjeux spécifiques pour les administrations de l'Etat

Les ministères ont l'obligation depuis 2011 de se doter d'un « *dispositif de contrôle et d'audit internes, adapté aux missions et à la structure des services et visant à assurer la maîtrise des risques liés à la gestion des politiques publiques dont ces services ont la charge* »⁶³.

Les fonctions comptable et budgétaire des ministères sont familières de la démarche de contrôle interne. Elle est moins développée en dehors de ces fonctions. L'audit interne est porté par les différentes inspections des ministères.

L'enjeu principal en matière de dispositifs anticorruption dans les administrations de l'Etat est :

- de permettre à ces acteurs de se saisir du référentiel anticorruption en étendant par exemple le contrôle et l'audit interne aux activités opérationnelles ;
- d'impliquer dans cette démarche l'administration centrale ainsi que son réseau déconcentré et les établissements sous tutelle (dont certains ont le statut d'EPIC et sont concernés du fait de leur taille par les obligations de l'article 17 de la loi Sapin II).

En 2017, les acteurs ministériels ont été mobilisés par la mise en place du référent déontologue⁶⁴ avec une date butoir qui était fixée au 1^{er} janvier 2018.

Dans ce contexte, une partie de l'activité de conseil de l'AFA à leur égard a consisté en 2017 à aller à leur rencontre pour présenter l'Agence, ses missions de conseil et de contrôle ainsi que le référentiel anticorruption qu'elle porte⁶⁵.

⁶³ Art. 1 du décret n° 2011-775 du 28 juin 2011 relatif à l'audit interne dans l'administration.

⁶⁴ Voir le décret n°2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

⁶⁵ Les recommandations de l'AFA publiées le 22 décembre 2017 comportent des « *Précisions à l'attention des acteurs publics* ».

13 des 16 ministères ont été rencontrés par l'Agence au titre de ses missions de conseil au cours du dernier trimestre 2017. Les ministères disposent d'une cartographie des risques ministériels intégrant par exemple le risque de fraude. Toutefois, le risque spécifique de corruption ou plus largement d'atteintes au devoir de probité n'est pas pris en compte.

L'AFA a évoqué avec ses interlocuteurs les modalités et les étapes de mise en place d'un programme anticorruption à leur échelle. Elle leur a proposé un appui méthodologique.

En complément, une collaboration a été initiée avec des services ou instances de dimension interministérielle tels que :

- la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour la formation des agents de la fonction publique d'Etat (2 398 000 agents⁶⁶) ;
- la direction des achats de l'Etat (DAE) pour les actions au bénéfice des acheteurs publics ;
- la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat⁶⁷ (DINSIC) pour la promotion de la transparence des données publiques ;
- le comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI)⁶⁸.

Les actions définies au cours de ces échanges avec les ministères trouveront naturellement leur place en 2018 dans le futur plan national pluriannuel de lutte contre la corruption.

Le secteur hospitalier a également été intégré aux actions de conseil de l'AFA ; il recouvre une multitude d'acteurs : 3 000 établissements publics de santé et plus d'un million d'agents dans la fonction publique hospitalière (1 161 000 agents⁶⁹).

⁶⁶ Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur la fonction publique - Chiffres clés 2017*.

⁶⁷ Les atteintes à la probité prospèrent à la faveur d'actions isolées et nécessairement cachées. En ouvrant leurs données le plus largement possible, les administrations publiques se prémunissent face à ce risque.

⁶⁸ Le Comité d'harmonisation de l'audit interne (CHAI) réunit à l'échelon interministériel les responsables d'audit interne de chaque ministère (article 2 du décret du 28 juin 2011). Il a notamment pour mission d'harmoniser la méthodologie de travail des différents ministères en matière d'audit interne.

⁶⁹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur la fonction publique - Chiffres clés 2017*.

⁶⁸ Ministère de l'Intérieur- Direction générale des collectivités locales - « *Les collectivités locales en chiffres 2017* ».

⁶⁸ Cf. Recommandations de l'AFA.

⁶⁹ Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur la fonction publique - Chiffres clés 2017*.

La maîtrise du risque de corruption dans le secteur public local

Le secteur public local regroupe **plus de 50 000 collectivités** ou établissements rattachés avec une **majorité de villes de petite taille ou de taille modeste** (seules 42 villes françaises ont 100 000 habitants ou plus⁷⁰).

De plus, les collectivités territoriales engagent 70 % des investissements publics civils. Ce poids particulier des collectivités locales dans la commande publique ainsi que l'étendue de leurs compétences en font des instances de décision publique à fort enjeu.

Aussi la stratégie de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité portée par l'AFA inclut-elle un volet consacré aux collectivités territoriales en tant qu'organisations. Il vise à faire connaître le référentiel anticorruption français et à aider ces acteurs, « *quelle que soit leur taille* »⁷¹, à s'en saisir pour l'exercice de la totalité de leurs compétences. Cette stratégie doit se déployer de manière différenciée en fonction des moyens humains et matériels des collectivités, avec pour objectif une maîtrise identique du risque de corruption quelle que soit la taille de la collectivité.

En ce qui concerne **les grandes collectivités**, certaines d'entre elles ont mis en place un service d'audit interne, même si elles n'ont pas l'obligation de s'en doter. Une récente étude de la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT)⁷² montre qu'entre 2015 et 2017, les fonctions d'audit interne se sont développées au sein des régions, départements et grandes villes. A titre d'exemple, il existe un service d'audit interne dans la quasi-totalité des régions métropolitaines. Les collectivités disposant de moyens humains et matériels suffisants doivent, du point de vue de l'AFA, converger vers les meilleures pratiques de gestion du secteur privé en matière de politique anticorruption.

S'agissant des collectivités dotées de faibles moyens humains ou financiers, la maîtrise du risque de corruption ne pourra pas toujours s'appuyer sur des ressources de contrôle interne ou de conception stratégique. Une piste de travail pourrait consister à mutualiser les moyens disponibles entre collectivités. La transparence des décisions publiques locales devrait également progresser au cours des prochaines années, à mesure de la diffusion plus large des données publiques rendue possible par la loi pour une République numérique (« open data »). Des comparatifs d'intégrité publique locale existent déjà dans certains pays tels que les Etats-Unis, ce qui pourrait constituer un modèle pour de futurs développements en France.

⁷⁰ Ministère de l'Intérieur - Direction générale des collectivités locales - « *Les collectivités locales en chiffres 2017* ».

⁷¹ Cf. Recommandations de l'AFA.

⁷² Etude présentée lors de la rencontre nationale de la CIAT le 24 novembre 2017 et portant sur 131 grandes collectivités.

Afin de faciliter le diagnostic notamment de ces collectivités sur le risque de corruption et d'orienter leurs démarches, l'Agence a publié sur son site une grille d'auto-évaluation entièrement anonyme.

A l'automne 2017, l'AFA a tenu 16 réunions de travail avec les associations et organisations du secteur public local représentant :

- les élus locaux⁷³ ;
- les fonctionnaires territoriaux⁷⁴ ;
- les entreprises publiques locales⁷⁵ ;
- certaines sociétés d'assurance des collectivités.

L'AFA souhaite développer avec elles des relations de travail approfondies afin de leur proposer des outils de sensibilisation et de formation adaptés.

En 2017, le directeur de l'AFA a présenté les missions de l'Agence notamment à l'égard des acteurs publics locaux :

- lors d'une table ronde intitulée « **La transparence de la vie publique : quelles limites ?** » au congrès annuel de l'Association des administrateurs territoriaux⁷⁶ de France (AATF) le 3 juillet 2017 à Paris ;
- au cours d'une rencontre avec la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'invitation de la présidente de sa **commission de déontologie**⁷⁷ le 11 décembre à Marseille.

Le cas des associations et fondations reconnues d'utilité publique et les fédérations sportives

Il existe en France près de 1 900 **associations** et 650 **fondations reconnues d'utilité publique**⁷⁸.

Ce secteur s'est doté de labels (Label Don en confiance/Comité de la charte, label IDEAS) qui témoignent d'une volonté des acteurs de s'autoréguler et de rassurer leurs donateurs en promouvant dans leur gestion la transparence, la recherche d'efficacité, de probité et de désintéressement. Les bonnes pratiques promues dans ces

⁷³ Il y a en France 524 280 conseillers municipaux, 4052 conseillers généraux et 1880 conseillers régionaux (source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>).

⁷⁴ 1 895 000 agents (Source : Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), *Rapport annuel sur la fonction publique - Chiffres clés 2017*)

⁷⁵ Il en existe 1 254 d'après la Fédération des entreprises publiques locales.

⁷⁶ Les administrateurs territoriaux dirigent les services des grandes collectivités territoriales françaises (plus de 40 000 habitants).

⁷⁷ Cette commission a notamment vocation à conseiller et à alerter les élus régionaux sur les potentiels conflits d'intérêt dans le cadre de l'exercice de leur mandat.

⁷⁸ Ministère de l'Intérieur, données disponibles sur data.gouv.fr.

démarches peuvent servir de support pour développer des dispositifs anticorruption efficaces.

S'agissant des 114 **fédérations sportives**, elles organisent dans leur diversité (unisport, multisports, affinitaires) la pratique d'une ou plusieurs disciplines. Elles sont reconnues d'utilité publique. Les fédérations sportives sont placées sous la tutelle du ministre chargé des Sports. Elles peuvent participer à une mission de service public – elles sont alors agréées – et pour 76 d'entre elles, sont délégataires de service public. L'État dispose à leur égard d'un important pouvoir normatif. Il met à leur disposition des moyens financiers ou humains utiles à la réalisation de leur mission⁷⁹.

Au sein des fédérations sportives, les règles de bonne gouvernance se développent, mais ne couvrent qu'insuffisamment le risque lié à la corruption. Elles se concentrent principalement sur :

- la lutte contre la manipulation des compétitions sportives ;
- la lutte contre le dopage.

Si le mouvement sportif dispose d'une large autonomie, les pouvoirs de l'Etat pour inciter les instances sportives à une meilleure gouvernance sont insuffisamment employés comme le soulignait récemment la Cour des comptes⁸⁰.

De son côté, le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) mène en leur nom des activités d'intérêt commun.

Le 13 novembre 2017, l'AFA a été associée à une **session de formation du CNOSF sur l'intégrité dans le sport**.

Le public était constitué d'une vingtaine de **délégués chargés des questions d'intégrité** qui sont les référents fédéraux ou de ligues professionnelles pour l'ensemble des sujets relatifs à l'intégrité de la compétition sportive.

La formation était axée sur les paris sportifs, le dopage et les infractions pénales. L'AFA est intervenue aux côtés notamment du Service central des courses et jeux et de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL).

En matière de prévention de la corruption dans le monde sportif, la perspective de l'organisation des **Jeux Olympiques et paralympiques de Paris 2024** doit inciter les fédérations sportives et l'ensemble des acteurs à se doter de dispositifs anticorruption solides. L'AFA entend jouer un rôle de premier plan pour qu'ils s'approprient la démarche anticorruption qu'elle promeut et qu'ils fassent en sorte qu'elle porte ses fruits. Un représentant de l'AFA siègera d'ailleurs aux comités d'éthique prévus par les statuts du Comité d'organisation des jeux olympiques (COJO) et par ceux de la Société de livraison des équipements olympiques (SOLIDEO).

⁷⁹ Cour des comptes - Rapport public annuel 2018 – *L'Etat et le mouvement sportif* - Février 2018.

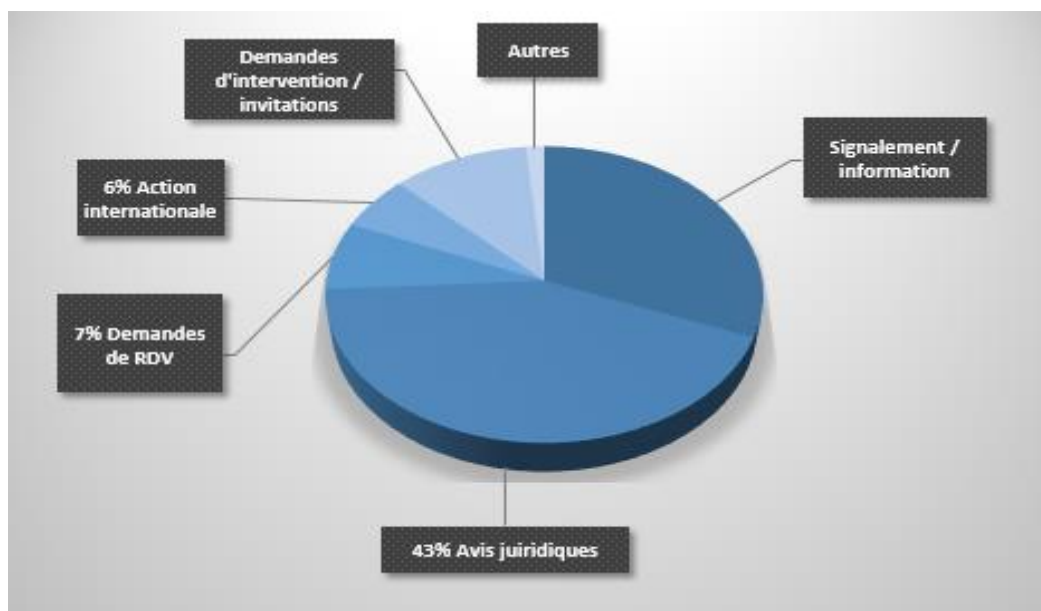
⁸⁰ Cour des comptes - Rapport public annuel 2018 – *L'Etat et le mouvement sportif* - Février 2018.

3.4. Aider toute personne confrontée aux atteintes à la probité

L'Agence française anticorruption est interrogée par tout type d'acteurs institutionnels ou de la société civile confrontés aux atteintes à la probité ou souhaitant participer à la lutte contre la corruption. Pour recueillir et répondre à ces demandes de conseil et d'assistance⁸¹, elle a mis en place une adresse électronique générique (afa@afa.gouv.fr).

En 2017, l'AFA a enregistré 135 questions dont 15 entre avril et septembre et 120 entre septembre et décembre.

Répartition thématique des saisines adressées à l'AFA en 2017



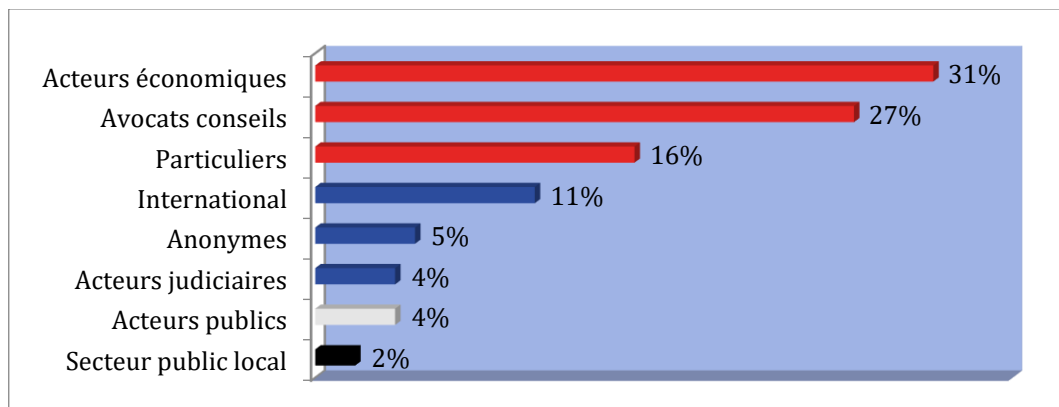
La majorité des sollicitations correspondaient à des demandes d'avis juridique (58 sur 135 soit 43 %) et à des signalements (42 sur 135 soit 31 %).

En 2017, les demandes d'avis juridique ont porté principalement sur le champ d'application de la loi Sapin II et notamment sur le périmètre des entreprises concernées et la définition du dispositif anticorruption prévu en son article 17 pour les entreprises d'une certaine taille (42 sur les 58 questions de ce type). Les

⁸¹ Art. 1 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'Agence française anticorruption est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, ayant pour mission d'aider **les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées** à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. »

signalements sont adressés à 80 % par des particuliers ou sous couvert de l'anonymat (que l'AFA s'engage à garantir).

Répartition des saisines adressées à l'AFA en 2017 par type d'acteurs



65% des questions juridiques adressées en 2017 à l'Agence sont formulées par des acteurs économiques ou du secteur privé : entreprises ou associations mais également par des professionnels du droit ou du conseil (cabinet d'avocats ou de conseil). Ces deux types de demandeurs sont à l'initiative de la majorité des questions (58 %) et des demandes de rendez-vous (70%).

Les acteurs publics (services de l'Etat ou établissements publics) saisissent l'Agence pour solliciter son intervention dans le cadre de formations. Quant au secteur public local, il la sollicite essentiellement aux fins d'avis juridiques.

Enfin, les acteurs judiciaires (parquets, juges d'instruction et services de police) peuvent solliciter un avis juridique, notamment sur des questions de qualification pénale (30%) ; les parquets saisissent également l'Agence aux fins d'évaluation des frais d'expertise susceptibles d'être engagés pour la mise en œuvre d'une convention judiciaire d'intérêt public (30%) ou pour l'informer des suites judiciaires réservées à une enquête portant sur des faits d'atteinte au devoir de probité (40%). L'AFA peut également être requise en qualité de personne qualifiée, ce qui sera la règle lorsque l'autorité judiciaire entendra, à l'appui de sa demande d'avis, lui communiquer des pièces de procédures protégées par le secret de l'enquête ou de l'instruction.

Suites pouvant être données par l'AFA à ces demandes

Les questions les plus fréquemment posées et les réponses apportées ont vocation à être publiées sur l'espace « foire aux questions » du site internet de l'AFA.

3.5. Les actions de communication, de sensibilisation et de formation de l'AFA

Communiquer pour faire connaître les activités de l'AFA et l'anticorruption

L'AFA a développé dès 2017 une **stratégie de communication complète**, alliant relations presse, communication numérique et interventions extérieures, afin de faire connaître ses missions et son actualité. Cette stratégie a également permis à l'AFA de s'installer dans le paysage institutionnel français en allant à la rencontre des différentes parties concernées par ses activités : organisations professionnelles et entreprises, parquets, journalistes, associations d'élus, administrations de l'Etat, parlementaires, organisations non-gouvernementales (ONG), etc.

Dès septembre 2017, l'AFA a mis en ligne une page qui a été consultée plus de 30 500 fois en 2017 et est accessible à l'adresse suivante : **www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr**. L'Agence y diffuse quotidiennement ses actualités et y met à disposition des documents, notamment :

- des fiches précisant le **périmètre de ses contrôles** ;
- **la charte des droits et devoirs** des parties prenantes au contrôle des entités assujetties à l'article 17 ;
- **un questionnaire d'auto-évaluation** : ce questionnaire, qui comprend une vingtaine de questions, permet à toute personne d'apprécier le degré de prise en compte du risque de corruption au sein de son entreprise ou de son organisation.

Par cette présence sur internet, l'AFA a fait connaître la consultation publique qu'elle a lancée en octobre 2017 sur son projet de recommandations. Elle a ensuite publié ses recommandations dans leur version définitive y compris en anglais.

L'AFA a également l'obligation de publier sur son site internet les conventions judiciaires d'intérêt public (CIJP) conclues par les parquets. Elle a ainsi publié la CIJP conclue le 30 octobre 2017 entre le parquet national financier et la banque HSBC.

L'AFA souhaite continuer à développer son site internet pour en faire un véritable centre de ressources mettant à la disposition de tous les acteurs concernés par l'anticorruption et à celle du grand public, des outils pour les informer et les guider.

Afin de compléter ce dispositif numérique, l'AFA a créé en octobre 2017 le compte **Twitter @AFA_Gouv**.

Sensibiliser les acteurs à l'occasion de colloques, séminaires ou rencontres professionnelles

L'AFA a réalisé une vingtaine d'interventions entre septembre et décembre 2017 à l'invitation d'entreprises ou de leurs représentants ou de cabinets d'avocats.

Quelques exemples :

- intervention lors de la journée professionnelle nationale de la Fédération des Offices Publics de l'Habitat (OPH), le 5 juillet 2017, sur le thème « *Les OPH et la prévention de la corruption*⁸² » ;
- intervention à la conférence annuelle de l'Institut français de l'audit et du contrôle interne (IFACI)⁸³ le 16 novembre 2017. L'AFA a participé à la table-ronde consacrée au « *Comportement éthique de l'entreprise* », au cours de laquelle ont été évoqués la notion d'éthique d'entreprise, comparée avec la conformité et la Responsabilité sociale des entreprises (RSE), les nouveaux devoirs, les sanctions encourues par les entreprises en cas de violation et les conséquences de ces évolutions sur les métiers de l'audit et du contrôle ;
- participation à la conférence Marcus Evans « *Prévention des risques et stratégie anticorruption* », le 30 novembre 2017, au cours de laquelle l'AFA est intervenue sur la collaboration nécessaire avec les autorités dans les cas de corruption en vue de créer une relation de travail bénéfique, ainsi que sur ses recommandations ;
- participation à une réunion technique sur l'actualité en matière d'audit et de comptabilité, organisée par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), le 30 novembre 2017. L'AFA y a présenté son organisation, sa consultation en cours sur son projet de recommandations, ainsi que le rôle attendu des commissaires aux comptes.

De plus, l'AFA a été conviée par plusieurs Grandes écoles et Universités en 2017 pour présenter ses missions et les enjeux de l'anticorruption. Comme ces écoles convient parfois leurs anciens élèves à ce type de conférences, elles constituent un moyen efficace de sensibiliser les publics étudiants et professionnels.

Ainsi, trois interventions de l'AFA ont eu lieu en 2017 dans des Grandes écoles :

- conférence à l'Université de Paris-Dauphine, le 16 novembre 2017, sur le rôle de l'AFA en direction des entreprises ;
- conférence à l'Ecole supérieure de commerce de Paris (ESCP), le 14 novembre 2017, sur le système anticorruption français ;

⁸² Cette fédération regroupe plus de 220 OPH ; les OPH sont des EPIC.

⁸³ L'IFACI rassemble plus de 5 100 professionnels de l'audit, du contrôle interne et des fonctions contribuant à la maîtrise des risques (Source : www.ifaci.com).

- conférence du directeur de l'Agence à l'invitation de l'Association de l'École d'affaires publiques (AEAP) de Sciences Po, le 24 novembre 2017, intitulée « *Fraude fiscale, lutte contre la corruption : où en sommes-nous ?* »

Enfin, l'AFA a participé à un colloque organisé par l'Université du Maine au Mans le 1^{er} décembre 2017 réunissant universitaires, praticiens et magistrats. Il s'agissait d'analyser les dispositifs mis en place par le législateur pour lutter contre la corruption.

Former certains publics

Encourager l'émergence d'une filière universitaire « conformité anticorruption »

Le développement au sein des organisations des fonctions de responsable conformité doit pouvoir s'appuyer sur une filière universitaire « conformité anticorruption ».

Pour l'Agence, former les étudiants de cette filière (en formation initiale ou continue) est une action prioritaire. Il doit s'agir de doter les étudiants des outils universitaires qui leur permettront de saisir les opportunités professionnelles croissantes du secteur de la conformité, en particulier grâce à l'insertion dans les programmes de modules juridiques et de gestion pertinents.

L'Agence prend elle-même part à ces formations en accueillant des stagiaires étudiants associés à ses travaux. En 2017, l'AFA a accueilli en stage deux étudiants de Master 2 issus des masters « Lutte contre la criminalité financière et organisée » de l'Université d'Aix-Marseille et « Droit et éthique des affaires » de l'Université de Cergy-Pontoise. Elle a par ailleurs jeté les bases d'une collaboration avec les Masters ou diplômes universitaires existants dans ce domaine.

Former les fonctionnaires français et étrangers

L'AFA a été associée à trois formations au bénéfice d'auditeurs étrangers en 2017 :

- **Formation à l'invitation de l'Ecole nationale d'administration (ENA) au profit de 38 hauts fonctionnaires issus de 22 pays, le 13 novembre 2017**

Invitée par l'ENA, l'AFA a présenté ses missions à 38 hauts fonctionnaires de corps de contrôle et décideurs de différents ministères, représentant 22 pays : Afghanistan, Argentine, Azerbaïdjan, Biélorussie, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Croatie, Timor-Est, Equateur, Egypte, Ghana, Grèce, Inde, Israël, Liban, Lituanie, Pakistan, République d'Afrique du Sud, Fédération de Russie, Tanzanie et Ouzbékistan.

Cette conférence se déroulait dans le cadre des Cycles internationaux spécialisés d'administration publique (CISAP) de l'ENA.

La présentation de l'AFA et du référentiel français anticorruption s'intégrait dans un cycle de deux semaines intégralement consacré aux manquements à la probité en matière financière et aux cadres internationaux de la lutte anticorruption.

- **Intervention à l'invitation de l'ENA auprès de hauts fonctionnaires du Mali, dans le cadre d'une déclinaison des CISAP/ENA pour les hauts fonctionnaires du Mali, de la Côte d'Ivoire et du Bénin, le 17 novembre 2017**

Une présentation de l'AFA en visioconférence a clôturé cette formation de 20 heures sur la lutte contre la corruption au profit d'auditeurs réunis pour l'occasion au Centre de formation à distance de Bamako, Mali.

- **Intervention au profit d'auditeurs de l'Afrique de l'Ouest réunis par le Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), le 21 décembre 2017**

Le GIABA est responsable de la prévention et du contrôle du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique de l'Ouest. Invitée par le parquet général près la Cour des comptes, l'AFA est intervenue le 21 décembre 2017 devant les auditeurs réunis par ce groupe.

En outre, l'Agence a mis en place avec l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) un premier séminaire complet de formation du 20 au 24 novembre 2017 dans les locaux de l'ENM. 67 magistrats, policiers et universitaires issus de 20 pays⁸⁴ dont la France ont bénéficié de cette session intitulée « *La corruption : détection, prévention, répression* ».

D'autres acteurs français de l'anticorruption ont pris part à ce séminaire : HATVP, inspection générale de l'administration, direction générale de l'administration et de la fonction publique, Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), section économique et financière du parquet de Paris, ainsi que des universitaires, des juristes et des sociologues, et des représentants d'administrations étrangères (*Serious Fraud Office* britannique) et internationales (OCDE et GRECO⁸⁵), des praticiens d'entreprise, des cabinets d'avocats et de conseil spécialisés.

Enfin, des contacts ont été pris à l'automne 2017 avec certaines écoles du Réseau des écoles de service public (RESP⁸⁶). L'AFA a précisé dans ses recommandations publiées en décembre que la mise en œuvre des actions de formation pour les acteurs publics

⁸⁴ Dont notamment la Tunisie, l'Irak, les Emirats Arabes Unis, l'Algérie, le Brésil, la Belgique, le Mali et la République démocratique du Congo.

⁸⁵ Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.

⁸⁶ Déclaration commune du Réseau des 39 écoles de service public sur ses valeurs : « Ces valeurs professionnelles directrices communes que nous revendiquons trouvent leur source dans les principes de notre droit : continuité, engagement, intégrité, légalité, loyauté, neutralité, respect, responsabilité ».

avait vocation à s'appuyer notamment sur ce réseau regroupant 39 écoles de formations initiale et continue d'agents publics.

Dès le 13 décembre 2017, l'AFA a signé sa première convention de partenariat avec une école de service public membre du RESP, l'ENM.

Pour l'AFA, cette convention donne accès à ses agents aux 550 actions de formation organisées par l'ENM. Pour l'ENM, elle lui permet de solliciter les agents de l'AFA pour réaliser des interventions à l'occasion de la formation initiale des auditeurs de justice mais également lors des sessions de formation continue des différents publics accueillis par l'ENM. Cette participation s'étend également aux formations déconcentrées organisées au sein des cours d'appel.

La convention prévoit également l'accueil par l'Agence des magistrats en stage de formation continue ainsi que des auditeurs de justice dans le cadre de leur immersion au sein d'une structure extérieure à l'institution judiciaire. L'Agence a ainsi accueilli un premier auditeur de justice en stage en 2017.

Quatrième partie : L'action internationale de l'AFA

Aux termes de l'article 2 de l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à son organisation, l'AFA participe, dans ses domaines de compétence, « à la définition de la position des autorités françaises compétentes au sein des organisations internationales ». De plus, elle « propose et met en œuvre des actions de coopération, d'appui et de soutien techniques auprès d'autorités étrangères ».

L'AFA déploie son activité internationale⁸⁷ à la fois au niveau bilatéral, avec ses homologues étrangers, et multilatéral, dans le cadre des organisations et enceintes de discussion internationales.

4.1. L'action internationale bilatérale

L'AFA concentre son activité bilatérale autour de trois axes d'action prioritaires :

- la mise à disposition d'expertise au bénéfice d'administrations étrangères ;
- la négociation de partenariats de coopération stratégique ;
- l'amélioration de la coordination internationale.

La coopération technique

Depuis sa mise place jusqu'au 31 décembre 2017, l'AFA a reçu, en ses locaux, et à leur demande, 21 délégations et personnalités étrangères, dans le cadre de visites d'étude spécialisées.

D'une durée variant d'une demi-journée à quelques jours, ces visites interviennent le plus souvent dans un contexte de réformes en cours ou en projet des dispositifs de prévention de la corruption dans ces pays. Elles constituent un moment privilégié d'échanges de bonnes pratiques et d'expériences concrètes avec les experts de l'AFA.

⁸⁷ L'article 2 de l'arrêté du 14 mars 2017 prévoit que le sous-directeur du conseil, de l'analyse stratégique et des relations internationales « dispose d'un chargé de mission en charge de coordonner l'action internationale de l'agence ».

En fonction des besoins et des attentes exprimées par les délégations accueillies, les enjeux légistiques, stratégiques ou opérationnels sont discutés, dans une démarche comparative réciproquement profitable.

Les 21 délégations étrangères reçues à l'AFA en 2017		
Mars	Mexique	Ministère de la Fonction publique
Avril	Azerbaïdjan	Parquet général d'Azerbaïdjan
Juin	Mexique	Sénat
Août	Guinée (Conakry)	Agence Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC)
Septembre	Chine	Procureurs de la province autonome Zhuang du Guangxi
Septembre	Chine	Délégation de la Direction de l'Ethique gouvernementale de la Mairie de Taïpei
Août	Guinée (Conakry)	Agence Nationale de Lutte contre la Corruption (ANLC)
Septembre	Burkina Faso	Autorité supérieure de contrôle d'Etat et de lutte contre la corruption
Septembre	Kazakhstan	Agence pour les affaires du Service Public et de Lutte contre la Corruption
Septembre	Corée du Sud	La délégation de la Province Gangwon
Octobre	Albanie	Inspection Centrale d'Albanie (ICA)
Octobre	Italie	Représentation permanente de l'Italie auprès de l'OCDE
Octobre	Iran	Commission juridique et judiciaire du Parlement iranien
Octobre	Roumanie	Programme d'Invitation des Personnalités d'Avenir du MEAE
Octobre	Chine	Commission des affaires législatives de l'Assemblée nationale populaire de Chine
Octobre	Mali	Office central de lutte contre l'enrichissement illicite
Novembre	Corée du Sud	Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC) of the Republic of Korea
Novembre	Nigéria	Programme d'Invitation des Personnalités d'Avenir du MEAE
Décembre	Tunisie	Instance nationale de lutte contre la corruption de Tunisie (INLUCC)
Décembre	Tunisie	Instance nationale de lutte contre la corruption de Tunisie (INLUCC)
Décembre	Corée du Sud	Parquet général de la ville de Gwangju

Les partenariats stratégiques

Conformément aux meilleurs standards internationaux relatifs au fonctionnement et à l'action des autorités anticorruption, tels que notamment exposés dans la Déclaration de Djakarta adoptée au niveau international les 26-27 novembre 2012, l'Agence française anticorruption joint ses efforts à ceux de ses homologues étrangers en vue de combattre la corruption transnationale.

Outre son adhésion au réseau européen d'agences et autorités anticorruption EPAC/EAC⁸⁸, le 17 novembre 2017, l'AFA a développé et entretenu en 2017 des relations privilégiées de partenariat opérationnel et stratégique avec plusieurs homologues à l'étranger.

Une délégation de l'AFA, conduite par son directeur, s'est ainsi rendue à Rome, Italie, les 25-26 octobre 2017 pour y rencontrer notamment le Président de l'Agence nationale anticorruption (ANAC), M. Raffaele Cantone, et ses équipes.

Ce déplacement a été l'occasion pour l'AFA d'accéder à une connaissance plus fine des outils de conformité et de contrôle disponibles en matière de surveillance des marchés publics⁸⁹, et d'échanger sur la politique de partenariats institutionnels particulièrement dynamique mise en place par l'ANAC, y compris avec les autorités judiciaires de poursuite à compétences locales et nationales. Cette visite a également permis de jeter les bases d'une collaboration plus étroite, dont la formalisation à travers un mémorandum d'accord est actuellement en cours d'expertise au sein des deux agences.

Répondant au même objectif de renforcement des efforts communs pour lutter contre la corruption, le directeur de l'AFA a signé à Paris, le 14 décembre 2017, un mémorandum d'accord avec son homologue, M. Chawki Tabib, Président de l'Instance Nationale de Lutte contre la Corruption de la Tunisie (INLUCC).

⁸⁸ European Partners against Corruption (EPAC); European contact-point network against corruption (EACN).

⁸⁹ Dans le prolongement notamment de la visite du Président de l'ANAC au SCPC le 19 novembre 2015.

L'Instance nationale de lutte contre la corruption de Tunisie (INLUCC)

Créée par le décret-loi 2011-120 du 14 novembre 2011, l'INLUCC s'est substituée à la Commission d'Investigation sur les Affaires de Corruption et de Malversation.

Elle dispose d'une mission générale de facilitateur en matière de lutte contre la corruption et propose à ce titre des politiques de lutte contre la corruption, édicte les principes d'orientation générale, donne son avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires relatifs à la lutte contre la corruption, réunit des données relatives à la corruption, facilite le contact entre acteurs, et diffuse une culture anti-corruption.

L'INLUCC est aussi chargée de prévenir, détecter et enquêter, en toute indépendance, sur les cas de corruption dans les secteurs publics et privés et les transmettre aux autorités compétentes, y compris la justice afin de répondre à l'une des premières revendications de la révolution tunisienne et garantir la confiance du peuple tout en rendant compte de son action auprès du pouvoir législatif (Assemblée Nationale Constituante-ANC et par la suite le Conseil des députés du peuple-CDP).

Le protocole d'accord entre l'AFA et l'INLUCC permet de faciliter l'échange d'informations, d'expériences et de bonnes pratiques entre elles, dans le cadre et au soutien de leurs missions, telles que prévues et définies par leurs lois et règlements nationaux respectifs.

Aux termes de cet accord, l'AFA et l'INLUCC conviennent notamment d'échanger toutes informations pertinentes et peuvent se prêter mutuellement assistance, notamment pour la réalisation d'objectifs ou le traitement de cas d'intérêt commun. L'accord prévoit enfin une assistance technique incluant l'échange des meilleures pratiques professionnelles de nature à contribuer à l'exercice de leurs missions et au renforcement de leur coopération mutuelle.

Cette coopération peut notamment porter sur des outils techniques, des méthodes de traitement et d'analyse des données, des équipements ou des connaissances relatifs aux technologies de l'information, des connaissances juridiques ou des pratiques opérationnelles.

La coordination internationale

Dans un contexte international qui se caractérise par une montée en puissance des législations nationales anticorruption à caractère extraterritorial, la protection de la compétitivité des opérateurs économiques sur le territoire français passe par une mise à niveau des dispositifs anticorruption à la hauteur des plus hauts standards

internationaux, tels qu'en vigueur notamment aux Etats-Unis⁹⁰ et au Royaume Uni⁹¹. Cet objectif est l'une des priorités de l'action internationale de l'AFA⁹².

Les accords et transactions pénales conclus à l'étranger, comme les *Deferred prosecution agreements* (DPA) et les *Non-prosecution agreements* (NPA) aux Etats-Unis, constituent un point spécifique d'attention pour l'action de l'AFA sur la scène internationale. En effet, ces accords permettent en substance de suspendre et mettre un terme aux poursuites pénales moyennant le paiement d'une amende et l'engagement de se plier pendant une période déterminée à un suivi par un tiers (procédure dite de *monitoring*, confiée généralement à un cabinet d'avocats). Ils doivent faire l'objet d'une vigilance particulière au titre de la mise en œuvre 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 ». Cette loi interdit en effet la communication de documents ou de renseignements d'ordre économique sensibles à toute autorité étrangère, notamment susceptible d'intervenir dans le cadre d'un tel *monitoring*.

Dans ce contexte, la direction et les services techniques de l'AFA ont entamé un dialogue constructif et régulier avec leurs homologues et les représentants des services étrangers chargés de la mise en œuvre de ces dispositifs.

En particulier, la direction de l'AFA s'est rendue à New-York et à Washington D.C., Etats-Unis, les 8 et 9 novembre 2017 à l'occasion du 40^{ème} anniversaire de la législation FCPA. Elle a rencontré notamment les responsables de la *Fraud Section* (FRD) au sein du Département de la Justice américain et les représentants de la *Securities and Exchange Commission* (SEC). Ces rencontres de haut niveau se prolongent par des contacts réguliers au niveau des services techniques, notamment lors des réunions plénières du groupe de travail anticorruption de l'OCDE à Paris.

Des relations privilégiées sont progressivement mises en place avec d'autres partenaires étrangers, tel le Royaume Uni, où le directeur de l'AFA s'est déplacé le 21 et 22 novembre 2017 pour y participer à un séminaire de travail en présence du directeur du *Serious Fraud Office* (SFO), autorité chargée des enquêtes et des poursuites en matière de corruption au Royaume Uni.

Dans le même esprit, le directeur a également reçu à l'Agence anticorruption des représentants de la direction de la Banque mondiale, le 13 décembre 2017.

Ces contacts privilégiés, qui se sont poursuivis début 2018, sont l'occasion de discuter des modalités de collaboration dans les dossiers d'intérêt commun.

⁹⁰ *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA, 1977) et *International Anti-Bribery Act* (IABA, 1998).

⁹¹ *Bribery Act* (UKBA), 2010.

⁹² Conformément aux intentions des rédacteurs de la loi Sapin 2 : voir en ce sens l'étude d'impact préalable au projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (NOR : FCPM1605542L), du 30 mars 2016.

4.2. L'action internationale multilatérale

Parallèlement à son activité bilatérale, l'agence participe directement au travail anticorruption mené dans le cadre des organisations et forums internationaux et régionaux, au sein desquels elle représente la France, aux côtés notamment du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)

La corruption menace l'État de droit, la démocratie et les droits de l'Homme, porte atteinte à la bonne gouvernance, l'équité et la justice sociale, fausse la concurrence, empêche le développement économique et entrave la croissance. Dans le cadre des relations commerciales internationales, elle fausse en particulier le fonctionnement des marchés et accroît le coût des transactions commerciales, faisant obstacle à la réalisation des conditions d'une économie mondiale saine et concurrentielle.

C'est pourquoi la grande majorité des principaux pays exportateurs et investisseurs mondiaux ont signé, en 1997, la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Cette convention anticorruption, négociée et signée dans le cadre de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE)⁹³, est un instrument juridiquement contraignant à l'échelle internationale interdisant le versement de pots-de-vin à des agents publics étrangers dans le cadre des transactions commerciales internationales.

Tous les Etats parties à cette convention s'engagent à faire de cette pratique une infraction pénale. Ils se donnent également pour obligation d'ouvrir des enquêtes et, s'il y a lieu, d'engager des poursuites à l'encontre de quiconque offre, promet ou octroie un pot-de-vin à un agent public étranger et d'infliger aux corrupteurs des peines d'une sévérité appropriée. Ils sont en outre tenus de refuser la déductibilité fiscale de tels pots-de-vin.

Sur le fondement de cette convention, les personnes physiques et morales peuvent être poursuivies, quand bien même cette pratique serait tolérée dans le pays de l'agent public étranger.

Clé de voute de l'efficacité de ce dispositif, un mécanisme de suivi par les pairs, qualifié de « règle d'or » en la matière par l'ONG Transparency International, permet de veiller à la bonne application de la Convention, ainsi que des recommandations prises sur

⁹³ L'OCDE, dont le siège se trouve à Paris, réunit 39 pays représentant 80 % des échanges et des investissements mondiaux, dont les Etats-Unis, le Brésil, l'Inde et la Chine.

son fondement. Ce travail de suivi par les pairs est réalisé dans le cadre du groupe de travail anticorruption de l'OCDE, auquel l'AFA représente la France, avec la Direction générale du Trésor et le SGAE. Le groupe de travail, composé de représentants des Etats parties à la Convention, se réunit quatre fois par an à Paris et publie tous ses rapports de suivi de pays en ligne.

Outre le suivi constant de la mise en œuvre de la convention par l'ensemble des Etats parties, l'AFA s'est notamment fixé comme axe d'action prioritaire à l'OCDE la préparation de la future évaluation de la France au titre de la quatrième phase de suivi, à l'horizon 2019-2020⁹⁴.

Dans ce contexte, une délégation de l'AFA, menée par son directeur adjoint, s'est notamment rendue au siège de l'OCDE dès le mois d'octobre 2017 afin d'y rencontrer les principaux responsables chargés de la lutte contre la corruption au niveau du Secrétariat de l'OCDE, en particulier le directeur des affaires juridiques, le chef de la division anticorruption ainsi que le chef de la division intégrité dans le secteur public.

Dans un esprit de partenariat institutionnel renforcé, des hauts représentants de l'OCDE ont régulièrement rencontré la direction et les équipes de l'AFA. Ainsi, lors de la réunion organisée le 19 décembre 2017 au siège de l'AFA en présence des deux ministres exerçant une autorité sur l'Agence, l'OCDE était représentée par la directrice de cabinet du Secrétaire général et Sherpa de l'OCDE, Mme Gabriela Ramos.

Réciproquement, les experts de l'AFA ont également participé, à l'invitation de l'OCDE, à plusieurs conférences et réunions techniques, notamment dans le contexte de la célébration du 20^{ème} anniversaire de la signature de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe joue un rôle moteur dans la lutte internationale contre la corruption, puisque celle-ci met à mal les fondations même des valeurs fondamentales dont il est le garant.

Afin de combattre la corruption, le Conseil de l'Europe a élaboré un certain nombre d'instruments juridiques visant à améliorer la capacité des États à combattre la corruption à l'intérieur de leurs frontières comme au niveau international. La Convention pénale sur la corruption (STE 173) et la Convention civile sur la

⁹⁴ La procédure d'évaluation dans le cadre de l'OCDE se déroule par phases d'intensité progressive. Chaque phase donne lieu à la rédaction d'un rapport d'évaluation, comportant des recommandations ciblant les éléments à corriger ou améliorer dans chaque pays examiné, ainsi qu'à des rapports de suivi de la mise en œuvre de ces recommandations. La dernière évaluation de la France est intervenue en octobre 2012, au titre de la 3^{ème} phase.

corruption (STE 174) font partie de ces outils. La responsabilité de contrôler le respect de ces standards est confiée au Groupe d'États contre la corruption (**GRECO**).

Regroupant actuellement 49 Etats-membres, y compris non européens, le GRECO a pour objectif d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption en s'assurant, par le biais d'un processus dynamique d'évaluation et de pressions mutuelles par les pairs, qu'ils respectent les normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la corruption.

Le GRECO se réunit en formation plénière quatre fois par an. L'AFA y représente la France, aux côtés du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Elle contribue activement au processus d'évaluation par les pairs qui y est mis en œuvre. Programmée pour la fin de l'année 2018, la préparation de la prochaine évaluation de la France par le GRECO, au titre du cinquième cycle visant à prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, fait naturellement partie des objectifs stratégiques de l'action internationale de l'AFA.

La Convention des Nations Unies contre la corruption

La France, avec 182 autres pays et organisations internationales, est également partie à la Convention des Nations Unies contre la corruption, plus communément appelée **Convention de Merida**. De portée mondiale et juridiquement contraignante, elle a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 58/4 en date du 31 octobre 2003 et est entrée en vigueur le 14 décembre 2005.

La convention de Merida rend notamment obligatoire l'incrimination de corruption active comme passive d'agents publics nationaux et étrangers, le détournement par agents publics, ainsi que l'entrave au bon fonctionnement de la justice.

En outre, cette convention constitue un instrument global puisqu'il aborde la lutte contre la corruption dans tous ses aspects, couvrant aussi bien la prévention du phénomène, que les enquêtes et les poursuites en matière pénale, les modalités de la coopération internationale, ainsi que la question du recouvrement des avoirs criminels.

En 2017, l'AFA a activement contribué, au sein de la délégation française, aux travaux anticorruption lors de la Conférence des Etats parties à la convention de Merida. Organisée tous les deux ans, cette conférence constitue l'un des plus grands rassemblements mondiaux anticorruption et permet de faire un bilan de la progression de la ratification et de la mise en œuvre de la Convention et de mettre en commun les expériences acquises.

Présente au sein de la délégation française à l'occasion de la 7^{ème} Conférence des Etats parties, du 6 au 10 novembre 2017, à Vienne, Autriche, l'AFA y a notamment présenté ses missions et ses activités, et détaillé l'apport du dispositif français anticorruption

au regard de l'application des principes de la Convention. En particulier, l'AFA a directement organisé et pris part à quatre événements parallèles (*side-events*) et conférences :

- le directeur de l'AFA a participé à un événement parallèle, co-organisé par la France, le Royaume du Maroc et le secrétariat de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), consacré au suivi de la déclaration dite de Marrakech sur la prévention de la corruption, s'agissant de la mise en place de cadres et de structures efficaces contre la corruption ;
- à la demande des représentants permanents français auprès de l'ONUDC et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le directeur a participé au « *cycle francophonie et affaires stratégiques 2017* » pour présenter à un public de praticiens francophones, rassemblés pour l'occasion à Vienne, les principaux enjeux de la lutte contre la corruption ;
- les équipes de l'AFA sont intervenues dans le cadre de l'évènement spécial consacré au renforcement de l'indépendance et de l'efficacité des agences anticorruption conformément aux principes de Djakarta ;
- elles ont participé à la réunion du Réseau des institutions nationales de lutte contre la corruption d'Afrique de l'Ouest (RINLCAO).

En marge de ces travaux, le directeur de l'AFA et ses collaborateurs se sont entretenus avec leurs homologues étrangers en provenance notamment d'Allemagne, des Etats-Unis d'Amérique, du Maroc, du Royaume Uni et d'Irak. Profitant de sa rencontre avec M. Yuri Fedotov, directeur exécutif de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), le directeur de l'AFA a également initié plusieurs projets de collaboration avec les équipes anticorruption de l'ONUDC.

La délégation de l'AFA s'est enfin mobilisée avec les équipes du ministère des Affaires étrangères, pour permettre, pour la première fois depuis plusieurs années, l'adoption à l'unanimité par les Etats parties à la convention de Merida d'une résolution internationale engageant l'ensemble des pays et organisations signataires à poursuivre et accentuer leurs efforts en vue de mieux prévenir et détecter les faits de corruption.

Cette résolution n°7/5 insiste notamment sur les moyens juridiques, matériels et humains devant être garantis aux agences anticorruption pour remplir efficacement leurs missions, ainsi que les conditions d'un partenariat efficace et utile avec le secteur privé pour prévenir la corruption, en conformité avec les engagements internationaux des Etats pris dans le cadre de la convention de Merida.

Par ailleurs, dans la continuité de l'action du Service central de prévention de la corruption, l'AFA reste engagée en première ligne comme chef de file français dans le suivi du Groupe de travail intergouvernemental de l'ONUDC sur la prévention de la

corruption⁹⁵, dont la huitième réunion plénière s'est déroulée du 21 au 23 août 2017 au siège de l'ONUDC, à Vienne, Autriche.

Sous la coordination du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), l'AFA contribue au processus de suivi de l'application de la convention de Merida, dans le cadre du « mécanisme d'examen » intergouvernemental mis en place depuis 2009, destiné à vérifier la bonne application de la convention par les Etats parties. Depuis décembre 2017, l'AFA participe ainsi à l'évaluation de deuxième cycle, portant sur les chapitres 2 (mesures préventives) et 5 (recouvrement des avoirs), qui se poursuivra en 2018.

Les autres forums de coopération internationale

L'AFA concourt également à l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et mesures anticorruption dans le cadre des principales instances de coopération à caractère inter-gouvernemental.

Lors de la réunion spéciale organisée le 27 octobre 2017, à Rome, Italie, dans le cadre de la présidence italienne du Groupe des sept (G7), le directeur de l'AFA s'est résolument engagé pour une meilleure compréhension et évaluation de la corruption, s'appuyant notamment sur une mesure scientifique du phénomène qui permettrait des comparaisons plus fines selon les pays et les époques. Une connaissance plus poussée de la matière apparaît en effet nécessaire à la réalisation des objectifs de l'AFA, en particulier s'agissant du développement d'une stratégie nationale pluriannuelle efficace, qui doit pouvoir proposer et s'appuyer sur des indicateurs fiables et mesurables.

L'AFA a également contribué aux travaux du groupe de travail anticorruption du Groupe des vingt (G20), notamment lors des réunions du 10 au 12 avril 2017 et les 13-14 septembre 2017, respectivement organisées à Brasilia, Brésil, et à Vienne, Autriche. Ces réunions ont notamment permis de finaliser les projets initiés et poursuivis sous l'impulsion de la coprésidence brésilienne et allemande du groupe de travail en 2017.

Une série de principes de haut niveau du G20 ont ainsi pu être adoptés sur l'organisation publique contre la corruption, sur la lutte contre la corruption liée au trafic illégal des espèces sauvages et des produits qui en sont dérivés, sur la coopération en matière de personnes recherchées pour corruption et le recouvrement des avoirs criminels, ainsi que sur la lutte contre la corruption dans le domaine des douanes. Avec l'ensemble des administrations concernées et sous la

⁹⁵ Ce groupe de travail a été créé par la résolution 3.2 de la Conférence des Etats-parties à la Convention des Nations-Unies contre la corruption. Il a pour objet d'aider la Conférence des Etats-parties à élaborer et à accumuler des connaissances dans le domaine de la prévention de la corruption; de faciliter l'échange d'informations et d'expérience entre les Etats, de faciliter la collecte, la diffusion et la promotion internationales des bonnes pratiques et d'encourager la coopération entre toutes les parties, y compris non-étatiques.

coordination de la Direction générale du Trésor, l'AFA a également participé à la préparation des futures activités du groupe de travail dans le cadre de sa coprésidence par la France et l'Argentine en 2018.

Dans le cadre de ses compétences en matière de contrôle et d'assistance à l'égard du secteur privé, l'AFA a enfin favorablement répondu aux invitations à participer aux réunions anticorruption du Forum économique mondial et de l'AMLP Forum (*Anti Money Laundering Professionals*), respectivement organisées à Genève, Suisse, le 31 octobre 2017 et à Londres, Royaume-Uni, les 21-22 novembre 2017.

Ces réunions, où étaient représentées de nombreuses entreprises privées de toutes nationalités, ont été l'occasion pour l'AFA de développer et enrichir sa doctrine vis-à-vis des opérateurs économiques, contribuant également à nourrir la réflexion menée dans le contexte de l'élaboration de ses recommandations à l'automne 2017.

Cinquième partie : Les premiers travaux de coordination administrative

Les équipes de l'Agence se sont attachées à créer des relations de travail avec les autres acteurs de la lutte contre la corruption ainsi qu'avec l'ensemble des acteurs publics, économiques et associatifs, parties prenantes de la **prévention et de la lutte contre la corruption** :

- ministères et autres administrations de l'Etat, en particulier les services chargés des fonctions financières, juridiques, de contrôle interne, d'inspection⁹⁶, ainsi que les directions et services en charge des tutelles ou des partenariats⁹⁷ ;
- autorités de régulation ;
- organisations professionnelles représentatives du monde économique, associations d'élus locaux, associations professionnelles ;
- personnalités qualifiées issues du monde universitaire ;
- organisations non gouvernementales et associations parties prenantes à la lutte contre la corruption⁹⁸.

Ces rencontres ont poursuivi cinq objectifs :

- entretenir les relations de travail instaurées par le SCPC ;
- reprendre l'acquis des travaux nationaux et internationaux en matière d'intégrité, de transparence et de prévention des atteintes à la probité ;
- recueillir l'expertise technique des acteurs spécialisés et les bonnes pratiques de conformité anticorruption ;
- préparer l'élaboration du **plan national pluriannuel de lutte contre la corruption**⁹⁹ en identifiant de manière concertée les actions susceptibles de concourir à sa réalisation ;

⁹⁶ En matière de détection des faits d'atteinte à la probité, l'Agence œuvre pour conclure des protocoles de travail avec les corps d'inspection et les juridictions financières afin de diffuser son référentiel anticorruption.

⁹⁷ Des relations de travail ont en outre été liées avec des services spécialisés intéressés au développement des programmes anticorruption, tels que l'Agence française de développement, ou la direction interministérielle du numérique et du système d'information de l'Etat chargée de coordonner les efforts de diffusion des données publiques (« open data »).

⁹⁸ Au 31.12.2017, trois associations peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne notamment les infractions de manquement au devoir de probité (cf.art. 2-23 du code de procédure pénale). Il s'agit d'Anticor, Sherpa et Transparency international France.

⁹⁹ Art. 1^{er} du décret du 14 mars 2017 : « Au titre de sa mission de participation à la coordination administrative mentionnée au 1^{er} de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016 susvisée, l'Agence française anticorruption [...] Prépare 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 ».

- préparer l'évaluation de la France par l'OCDE en juin 2020.

Enfin, l'Agence a pris part aux actions de sensibilisation internes à la Cour des comptes¹⁰⁰ et aux travaux de coordination entre **les juridictions judiciaires et financières**¹⁰¹.

¹⁰⁰ Intervention du directeur, le 1^{er} décembre 2017, devant le parquet général près la Cour des comptes et les procureurs financiers près les Chambres régionales et territoriales des comptes.

¹⁰¹ Première intervention du directeur de l'AFA le 24 novembre 2017, à Orléans, au cours d'une réunion inter-juridictions en présence du parquet général près la Cour des comptes.

Agence française anticorruption

23 avenue d'Italie 75013 Paris

afa@afa.gouv.fr

Pour plus d'informations, rendez-vous sur

www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr

