



Discours Charles DUCHAINE

Directeur de l'Agence française anticorruption

19 décembre 2017

Madame la Garde des sceaux, ministre de la justice,

Monsieur le ministre de l'Action et des comptes publics

Messieurs les députés

Monsieur le procureur général près la cour de cassation

Madame le procureur national financier

Monsieur le président de la commission des sanctions

Monsieur le maire du 13^{ème} arrondissement

Madame la représentante du secrétaire général de l'OCDE

Monsieur l'Ambassadeur, représentant spécial pour la lutte contre les menaces criminelles transnationales,

Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs de services

Mesdames et Messieurs les représentants d'institutions, d'organismes professionnels et d'associations

Mesdames et messieurs, chers collègues

.....

Je vous remercie vivement d'avoir répondu à notre invitation,

Je vous dois d'abord un point de situation pour vous exposer ce qu'est l'Agence française anticorruption un an après sa création par la loi du 9 décembre 2016.

C'est aujourd'hui une construction pratiquement achevée qui dispose de locaux, vous pouvez en juger, de personnels, puisque nous avons d'ores et déjà la certitude d'atteindre un effectif de 51 agents au 31 décembre prochain et que l'autorisation nous a été donnée de mener à bien 8 autres recrutements engagés. Ainsi, nos effectifs s'établiront sous peu à 59 agents sur le plafond initialement fixé de 70 ETP.

Mais c'est aussi une agence opérationnelle puisque après un processus de recrutement entamé dès le mois de février 2017 et une arrivée des agents par vagues successives à compter du 1^{er} septembre, les premiers projets de recommandations étaient soumis à la consultation publique dès le 5 octobre, soit un peu plus d'un mois après et les premiers contrôles notifiés aux entreprises dès le 17 octobre suivant, soit environ un mois et demi après. Les premiers contrôles sur place, concernant six entreprises, ont eu lieu la semaine dernière et nous avons consolidé hier nos recommandations définitives qui, dans les prochains jours, feront l'objet d'un avis au journal officiel de la République.

Nous n'avons donc pas perdu de temps et je tiens ici à remercier publiquement mon adjoint, Monsieur BEGRANGER, mes sous-directeurs, Messieurs ERBA et JAUNE, les chefs de départements et l'ensemble de nos agents, sans oublier le secrétariat général sur qui repose la logistique, d'avoir su, par leur enthousiasme et leur dynamisme, donner rapidement une traduction concrète à ces dispositions légales. C'était nécessaire, pour satisfaire une attente et répondre à des critiques venant de l'intérieur comme de l'extérieur.

Je voudrais aussi remercier nos ministères de rattachement et tout particulièrement leurs secrétaires généraux qui, par l'efficacité de leurs services, ont permis cette construction rapide. Je les remercie d'ailleurs par avance des moyens qu'ils nous donneront dès le début de l'année prochaine, j'en suis certain, pour compléter nos effectifs et atteindre ce plafond de 70 ETP annoncé dans l'étude d'impact et qui, s'il constitue un effort certain, n'en demeure pas moins une nécessité si nous voulons remplir nos missions.

Quand je dis que la construction est pratiquement achevée, c'est parce que nous remplissons d'ores et déjà les deux missions principales qui nous ont été confiées par la loi, celle de conseil d'une part, celle de contrôle, d'autre part.

Et si nous avons pu rapidement lancer ces missions c'est en partie grâce au dialogue constructif immédiatement établi avec les grandes entreprises, leurs organisations professionnelles, dont je salue ici les représentants. Je remercie tous ceux qui, dans le cadre de cette consultation publique, ont adressé leurs remarques et leurs observations et ont ainsi permis d'enrichir nos recommandations.

Loin de constituer une entrave à la liberté d'entreprendre, ce que ne manqueront sans doute pas de prétendre certains, les obligations de conformité et les contrôles de notre Agence ont vocation à protéger les acteurs économiques, contre eux-mêmes s'il le faut, si de mauvaises tentations venaient à les animer, mais aussi contre les agressions extérieures.

Je salue aussi les associations d'élus et un certain nombre de grandes institutions qui ont très vite manifesté le souhait de nous rencontrer, de nous accueillir en nous reconnaissant d'emblée une place dans le paysage institutionnel, en privilégiant la complémentarité sur la concurrence, je leur en suis très reconnaissant et je suis certain que leur soutien sera déterminant pour notre Agence dans la mise en œuvre de sa mission de participation à la coordination administrative et notamment dans l'élaboration du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption dont elle est chargée.

Bien entendu nous n'avons pas encore atteint notre vitesse de croisière, et il nous faudra sans doute plusieurs années encore et de nombreux réglages inspirés par les succès et les échecs pour que nous puissions prétendre embrasser le champ entier de nos attributions.

Parmi ces réglages, certains sont importants, d'autres moins, certains sont structurels ou organisationnels, je m'en chargerai le moment venu, d'autres sont institutionnels ou législatif et là, j'aurai besoin de vous.

La loi du 9 décembre 2016, son titre premier en tout cas, a été largement

inspiré par un réflexe de protection économique que nous partageons pleinement, nos entreprises les plus concurrentielles ne sauraient en effet, sous le vertueux prétexte d'une lutte contre la corruption d'agents publics étrangers, être prises pour cibles par ceux qui précisément n'accepteraient pas cette concurrence et les principes les plus élémentaires qui régissent la pratique de la justice répressive dans les autres matières, il est vrai souvent moins lucratives.

Le droit c'est d'abord ce qui est juste et j'appelle ici à un respect du principe ne bis in idem dont le plus parfait corollaire me semble être l'article 4 3° de la convention de l'OCDE qui dispose que lorsque plusieurs Parties ont compétence à l'égard d'une infraction présumée ... elles se concertent à la demande de l'une d'elles afin de décider qu'elle est la mieux à même d'exercer les poursuites.

Dans la pratique actuelle, cette concertation n'existe pas et la partie la mieux à même d'exercer les poursuites est donc forcément celle qui arrive la première, et c'est généralement celle qui a su investir le plus de moyens pour traquer la corruption dans les transactions commerciales internationales qui, par nature, est clandestine. Et ce n'est que la crainte inspirée par la performance de ces moyens et par l'extrême sévérité des sanctions pécuniaires prononcées par ces Etats qui conduit les entreprises à s'auto-dénoncer.

Le fonctionnement des dispositifs préventifs et répressifs sont indissociables, et leur parfaite articulation nécessaires ; si nous voulons que notre système puisse apporter une réponse globalement adaptée, il faut que notre action de prévention puisse rassurer et que nos capacités de répression puissent, elles, inspirer la crainte.

Nous avons et nous aurons des échanges avec la Direction des affaires criminelles et des grâces.

J'ai rencontré récemment encore Madame le procureur national financier et nous réfléchissons ensemble à la meilleure façon d'articuler nos actions respectives, je vais très prochainement, comme je m'y étais engagé auprès de lui, revenir vers Monsieur le président de la Haute

autorité pour la transparence de la vie publique pour définir ce que sera notre prochain protocole d'échange et de coopération.

Mais tous ces efforts et toutes ces bonnes volontés ni ne compenseront les insuffisances de la loi ni ne permettront de surmonter les obstacles que seule une volonté politique commune et constante nous permettra de franchir.

Si ce n'est sans doute pas ici le moment ni le lieu d'ouvrir le catalogue des évolutions législatives que nous pourrions souhaiter, je me dois cependant d'appeler votre attention sur le fait que la loi du 9 décembre 2016, si elle constitue une avancée majeure, d'ailleurs saluée tant par les grands acteurs économiques que par la communauté internationale, ne doit ni être considérée comme l'aboutissement de nos efforts ni être analysée comme une réponse suffisante à la problématique qui en a pourtant largement inspiré l'adoption.

En effet, la loi SAPIN 2 ne nous place pas à armes égales face aux législations étrangères les plus performantes, d'abord, sans doute, parce que la segmentation des missions de prévention et de répression nous impose des efforts supplémentaires de coordination, aussi parce que la modestie des moyens affectés à l'action policière et judiciaire ne permettront qu'assez difficilement à notre cavalerie d'arriver à temps et de revendiquer sa place en application de l'article 4 3° de la Convention de l'OCDE que j'évoquais tout à l'heure ;

Ensuite et surtout parce que l'article 17 de la loi qui pose une exigence de territorialité, nous interdit le contrôle d'un certain nombre d'entités, notamment étrangères, qui développent une véritable activité sur notre sol mais n'y ont pas implanté le siège de leur société mère. En un mot, face à des lois de portée extraterritoriale, dans le registre de la prévention et de la détection, l'article 17 nous enferme sur notre propre territoire et nous permet finalement d'inquiéter ...nos seules entreprises. Ce point, je ne vous le cache pas, me préoccupe beaucoup.

La loi disais-je et la mise en œuvre des missions de conseil et ce contrôle qui relèvent de l'initiative propre de notre agence, ne doivent pas être considérés comme l'aboutissement de nos efforts, l'Article 1^{er} du décret du 14 mars 2017 dispose en effet qu'au titre de sa mission de

participation à la coordination administrative mentionnée au 1° de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016, l'Agence française anticorruption :

1° Prépare un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption

2° Assiste les autorités françaises compétentes dans les organisations internationales pour la définition et la mise en œuvre des positions qu'elles ont adoptées sur les questions de corruption,

Je voudrais tout particulièrement insister sur ces deux points qui posent une ambition nationale forte, suggèrent une méthode et imposent un calendrier dont l'agence a certes la responsabilité mais qu'elle ne saurait mener à bien seule et sans le soutien de l'ensemble des autorités de l'Etat.

- **La préparation d'un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption d'abord :**

Un plan national ne peut qu'exprimer une stratégie nationale et, partant, ne peut être élaboré qu'avec l'adhésion de toutes les parties prenantes.

L'objet de ce plan est en effet de coordonner l'action des administrations publiques en matière de lutte contre la corruption tant sur le plan national qu'international, afin d'en renforcer la visibilité, la cohérence et l'efficacité. L'adoption d'un plan pluriannuel ambitieux permettra aux administrations de l'Etat intervenant sur des problématiques intégrant un volet anticorruption d'inscrire leur action dans une stratégie coordonnée, permettant de mutualiser leurs énergies. **L'Agence française anticorruption aura besoin du soutien des autorités gouvernementales dans ses efforts d'élaboration de ce plan national.**

L'agence a engagé dès la fin de l'été un **programme de rencontre intensif** avec les acteurs publics, les organisations professionnelles et associations d'élus, et plus généralement les parties prenantes à la lutte anticorruption afin d'identifier toutes les actions envisageables sur le sujet. L'objectif est de recenser d'ici la fin de l'année le plus grand nombre d'actions déjà considérées comme souhaitables.

En parallèle, les services de l'agence ont engagé, à la faveur des

rencontres internationales et par une veille technique active, un chantier **d'identification des meilleures pratiques observées à l'étranger.**

En janvier prochain, l'agence procédera à une synthèse des actions recensées afin d'engager avec les ministères et les autorités publiques, au cours de l'hiver, une discussion permettant :

- d'identifier les actions transversales ;
- d'envisager les modalités de suivi ;
- de définir les indicateurs pertinents de résultats ;
- de commencer à identifier les axes les plus stratégiques de travail.

A la fin du premier trimestre, l'agence sera en mesure de réaliser une première synthèse de ces travaux afin d'aborder, si les cabinets en valident le principe, une première concertation interministérielle.

Si cette concertation a lieu, elle pourra conduire à la validation du plan pluriannuel avant la fin du premier semestre en format interministériel.

L'AFA propose d'élaborer un plan de lutte contre la corruption pour une période de 3 ans qui sera présenté à la validation des ministères avant la fin du premier semestre 2018.

Enfin, le deuxième point sur lequel je souhaite insister c'est que notre Agence est chargée d'assister les autorités françaises compétentes dans les organisations internationales pour la définition et la mise en œuvre des positions qu'elles ont adoptées sur les questions de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme, en participant à la coordination interministérielle conduite par le ministre des affaires étrangères et le secrétaire général des affaires européennes.

Cette mission de coordination qui nous est confiée est essentielle puisqu'elle permettra d'afficher une position nationale concertée et forte de nature à changer le regard critique ou attristé posé sur la France. Je rappelle que la situation de la France sera évaluée

En décembre 2018, au titre du 5^{ème} cycle par le GRECO

En juin 2020 par l'OCDE (évaluation de phase 4)

Et en 2018 à une date non encore précisée par l'ONUDC : il s'agira du 2ème cycle d'évaluation portant sur les chapitres 2 (mesures préventives) et 5 (recouvrement des avoirs)

Nous serons au rendez-vous et nous aurons à cœur, mes collaborateurs et moi-même, de donner de notre pays l'image qu'il mérite et non celle d'un Etat gangréné, ce qui ne résulte d'ailleurs d'aucun constat objectif mais s'induirait de la simple inertie dont nous avons fait preuve jusqu'à ce jour.

Mais notre action à l'international ne doit pas s'arrêter là. Et nous entendons bien jouer notre rôle en établissant notamment notre contrôle sur les monitorings conduits sur notre sol par des autorités étrangères. Dans le respect du principe de souveraineté, la loi française qui fait de notre agence l'exécuteur des décisions judiciaires, sous le contrôle des parquets, doit s'appliquer également aux autorités judiciaires étrangères.

Et même si nous n'avons pas la charge de mettre en œuvre l'action publique pour l'application des peines, nous n'accepterons plus de regarder, impuissants, les autres faire le travail à notre place. Nous devons réagir, chacun en ce qui nous concerne certes, mais réagir ensemble et avec la plus grande fermeté, dans le respect des lois nationales, dans le respect de l'éthique et de l'intégrité, mais aussi dans le souci d'une préservation des intérêts économiques nationaux. Tous ces objectifs me paraissent parfaitement conciliables, nous nous attacherons à les atteindre.

Je vous remercie de votre attention.