



Agence française anticorruption

Rapport d'activité 2021





Charles DUCHAINE

Magistrat, Directeur de l'Agence française anticorruption.

Avant-propos

Cinq ans après l'adoption de la loi du 9 décembre 2016 *relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, quel regard porter sur la politique française anticorruption ? Quelles en sont les forces, les faiblesses et les possibles améliorations ?

Le présent rapport présentera bien sûr ce qu'a été l'activité de l'Agence française anticorruption au cours de l'année 2021, mais tentera également, après cinq années d'exercice, d'évaluer quelle a été, dans les seuls domaines qui la concernent, sa contribution à la mise en œuvre de cette politique publique.

Aborder cette question apparaît d'autant plus

nécessaire à l'heure où, sous le prétexte de rationaliser l'usage des moyens de l'État ou de renforcer l'indépendance de l'AFA, certains mettent en cause sa forme juridique et indirectement, menacent son existence.

En 2021, la politique anticorruption de la France a été largement évaluée, de l'intérieur comme de l'extérieur, d'abord par la mission parlementaire d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, puis par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe dans le cadre du 5^e cycle d'évaluation axé sur le thème de la « *prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux et des services répressifs* » et enfin, par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Dans une appréciation globale du dispositif national, les évaluateurs de l'OCDE relevaient, au titre des évolutions positives « *la création de l'AFA et l'introduction en droit français d'une obligation administrative de conformité prévue par l'article 17 de la loi. Cette approche [...] constitue [...]* », selon l'OCDE, « *[...] une avancée remarquable [...] qui a permis à la France de regagner crédibilité et visibilité dans la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers* ».

On peut donc l'affirmer d'emblée, les critiques portées hier par les organisations internationales sur l'inefficacité du dispositif français et qui ont constitué la cause profonde de cette réforme de 2016 ont disparu.

Au plan interne, même si de nombreux progrès restent à réaliser, l'appropriation par les organisations -entreprises comme administrations publiques-, des mesures et procédures de prévention et de détection de la corruption, a connu une progression sensible et surtout, une adhésion croissante des acteurs, gage d'une volonté réelle de mettre en place une conformité efficace.

Face à ces premiers résultats encourageants, il convient de persévérer, de procéder aux ajustements techniques nécessaires pour améliorer encore l'efficacité du texte et de se garder d'entreprendre tout bouleversement institutionnel qui risquerait bien d'anéantir le résultat des efforts consentis depuis cinq ans et d'entamer de nouveau la crédibilité et la visibilité du dispositif tout entier. Car en ce domaine, où l'apparence peut être aussi importante que la réalité parfois, toute retouche inutile ou incomprise, à tort ou à raison, éveille les soupçons et nourrit une défiance à l'égard des institutions.

L'évaluation parlementaire, relevant certaines insuffisances du texte de 2016, somme toute aisées à corriger, telles que « *l'absence de dispositif spécifique à destination des acteurs publics* » ou « *la portée extraterritoriale limitée du texte* », proposait, sans jamais remettre en cause l'utilité des missions confiées à l'AFA, d'en transférer l'exercice à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

La « *nature institutionnelle hybride* » de l'Agence française anticorruption semblait devoir à elle seule constituer le fondement de cette proposition visant à la création d'une « haute autorité pour la probité ».

Dans une première partie, consacrée au « *dispositif de prévention et de détection de la corruption et à l'action de l'AFA* », l'évaluation parlementaire formulait 14 propositions dont certaines qui s'apparentaient davantage à des recommandations apparaissaient d'ores et déjà largement mises en œuvre ; d'autres au contraire, rejoignant pleinement les préoccupations exprimées depuis longtemps par l'Agence, mais nécessitant l'intervention du législateur, restaient à satisfaire, telles celles visant par exemple à « *supprimer la condition tenant à la localisation en France du siège social de la société mère* » pour soumettre les filiales françaises des groupes étrangers aux obligations prévues par l'article 17, celle visant à créer un référentiel applicable aux administrations publiques, ou celle tendant au renforcement du « *pilotage gouvernemental de la lutte contre la corruption* ».

Bien que naturellement peu intéressée par les missions domestiques conduites par l'AFA dans le secteur public, l'OCDE n'en plaidait pas moins pour le statu quo et en faveur d'un accroissement des moyens, considérant « *que le niveau des ressources financières et humaines dont est dotée l'AFA n'(était) pas à la hauteur du nombre de missions importantes qui lui sont confiées* ». Le président du groupe de travail contre la corruption, Drago Kos, déclarait même : « *Le WGB (groupe de travail) est préoccupé par les incertitudes entourant l'avenir de l'AFA, notamment dans le cadre d'une fusion potentielle avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. Une telle fusion fait craindre que le rôle de l'AFA dans le contrôle de l'adoption par les entreprises des mesures de conformité soit diluée, voire disparaisse.* ».

Dans un contexte où tout concourt à l'affaiblissement du rôle de l'État et des contrôles qu'il devrait pourtant mener, la volonté de réforme institutionnelle ne laisse pas d'inquiéter : n'est-ce pas précisément dans cette hybridation critiquée que l'AFA peut puiser sa force, celle d'abord empruntée aux ministres sous l'autorité desquels elle est placée et au gouvernement tout entier, dans la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre la corruption (qui s'exprime notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan pluriannuel) et puis sa force propre, dans l'indépendance que lui garantit l'article 2 de la loi, pour la mise en œuvre de ses pouvoirs de contrôle.

En un mot, un tel bouleversement proposé est-il nécessaire face à des appréciations globalement flatteuses portées sur les évolutions de la stratégie nationale et sur ses résultats ?

Plutôt que de prétendre vouloir tout changer pour qu'en définitive rien ne change, car ce n'est pas une réforme institutionnelle qui emportera la volonté de faire, il paraît plus utile de poursuivre le travail engagé et de renforcer l'action de l'AFA, plus urgent de s'interroger pour savoir où l'on va plutôt que de se perdre en conjectures sur les mérites que pourrait avoir une autorité administrative indépendante et dont serait prétendument privée l'AFA, étant ici relevé qu'un changement éventuel de statut n'entraînerait en rien la nécessité d'un mariage forcé entre deux institutions chargées de missions certes complémentaires, mais radicalement différentes, que sont l'AFA et la HATVP.

Gardons-nous de consacrer une union trop rapide qu'il faudrait demain dissoudre pour tenir compte d'une autre nécessité, celle d'étendre la régulation à d'autres domaines que celui de la conformité anticorruption. Le mouvement est en plein essor et il n'est pas simplement national,

notamment dans le domaine social et environnemental et ni les entreprises ni les collectivités publiques ne pourront supporter la multiplication des régulateurs car, rappelons-le, leur métier premier n'est pas de faire de la conformité, et la conformité, qui n'est efficace que si elle est acceptée, ne doit pas paralyser la conduite des activités ordinaires des organisations, qu'elles soient de nature administrative ou de nature industrielle ou commerciale.

Il apparaît en effet urgent, comme le propose très justement l'évaluation parlementaire, de renforcer le pilotage gouvernemental de la lutte contre la corruption en instituant et en réunissant régulièrement un comité interministériel spécialisé, présidé par le Premier ministre, et dont l'Agence française anticorruption assurerait le secrétariat permanent ; c'est à cette seule condition que l'AFA pourra mener à bien les actions de coordination administrative que la loi lui confie et que pourra être conçu et conduit un plan pluriannuel de lutte contre la corruption ambitieux et efficace pour la période 2023-2025.

Il apparaît aussi nécessaire, pour éviter le morcellement des institutions, qui crée des suspicions dans l'opinion, des interstices dans lesquels les affaires se perdent, nuit à l'échange d'information et impose des actions de coordination inutiles, de ne pas charger deux institutions différentes de la prévention de la corruption dans le secteur public d'une part et dans le secteur économique d'autre part. Un tel choix, qui irait d'ailleurs à l'encontre des conclusions du rapport d'évaluation parlementaire lui-même, traduirait une méconnaissance profonde du phénomène de la corruption et une négation des évolutions les plus récentes : nous assistons en effet avec satisfaction depuis 5 ans à un rapprochement des valeurs éthiques publiques et privées, qui se traduit par une assimilation des méthodes ; qui pourrait bien avoir intérêt à casser cette dynamique qui renforce la sécurité juridique de notre pays et partant, son attractivité pour les investisseurs étrangers.

Les risques que fait peser la corruption sur les ressources publiques, sur le consentement à l'impôt, sur la confiance du citoyen en ses institutions, sur la protection de la souveraineté et finalement, sur la préservation de l'État de droit, commandent que cette politique, dont le pilotage met en jeu les responsabilités régaliennes de l'État et nécessite une démarche interministérielle constante, soit menée par l'État lui-même. N'est-ce pas là la toute première recommandation qu'adresse l'AFA à l'ensemble des organisations qu'elle conseille et contrôle : il n'y a pas de dispositif anticorruption efficace qui ne repose sur l'engagement de l'instance dirigeante.

Sommaire

Avant-propos.....	1
L'AFA en bref.....	7
Missions et domaines d'intervention.....	8
Missions.....	8
Domaines d'intervention.....	8
Organigramme.....	10
Ressources.....	10

1 La corruption, un phénomène occulte mais mieux appréhendé..... 11

Une réalité mieux cernée.....	12
1. Les chiffres de la corruption en France.....	12
2. Les cartes de la corruption.....	15
3. Le projet de cartographie nationale des risques de corruption.....	17
Une adhésion croissante des acteurs à la conformité.....	20
1. Les acteurs économiques progressent dans l'appropriation des mesures de conformité.....	20
2. Une prise de conscience croissante par les acteurs publics du nécessaire renforcement de la maîtrise des risques d'atteintes à la probité.....	22
3. Un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption pour mobiliser les acteurs.....	24
Une politique publique confortée dans ses orientations, promue à l'international et saluée par les évaluateurs.....	25
1. Des évaluations favorables.....	25
2. L'approche française promue à l'international.....	30

2 Activités de contrôle..... 35

Chiffres clés.....	36
1. En 2021, les activités de contrôle de l'AFA ont connu un rebond.....	36
2. Les contrôles ouverts en 2021 ont contribué à la diversification des modalités de contrôle initiées en 2018.....	38
3. De nouveaux contrôles au service de la stratégie de l'AFA.....	39
Les contrôles d'exécution.....	41
1. L'efficacité des CJIP dans la mise en conformité des entreprises signataires a été réaffirmée en 2021.....	41

La gestion des signalements reçus et émis par l'AFA	43
1. Une année marquée par la montée en puissance des activités relatives aux signalements.....	43
2. Les signalements reçus par l'AFA.....	43
3. Les signalements adressés par l'AFA	45

3 Activités du conseil 47

Les travaux de recherche sur la corruption engagés par l'AFA	48
--	----

Les guides pratiques destinés à répondre aux besoins d'accompagnement des acteurs économiques et publics	49
--	----

1. Les guides publiés en 2021	49
2. Mise à jour des guides existants	50

Focus sur le guide pratique anticorruption à destination des PME et petites ETI	51
---	----

L'élaboration conjointe avec les parties prenantes des guides destinés aux acteurs publics	53
--	----

Les actions de sensibilisation et de formation pour mieux accompagner les acteurs économiques et publics.....	54
---	----

1. Des actions de sensibilisation aux risques d'atteinte à la probité organisées à destination des acteurs publics.....	54
2. Des actions de sensibilisation aux enjeux de la lutte contre la corruption et aux dispositifs anticorruption organisées à destination des acteurs privés.....	54
3. La formation, au cœur du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption.....	55

Une interaction permanente de l'AFA avec les acteurs publics et privés.....	56
---	----

1. L'AFA renforce ses liens avec les acteurs économiques.....	56
2. L'AFA approfondit sa coopération avec les acteurs publics	56

De nouveaux outils de formation : le jeu sérieux numérique de prévention de la corruption « En quête d'intégrité »	57
--	----

L'action de l'AFA à destination du secteur public local	60
---	----

La diffusion du référentiel français anticorruption à travers les saisines et les accompagnements individuels.....	61
--	----

1. Saisines juridiques.....	61
2. Accompagnements individuels d'acteurs publics et privés.....	62



L'AFA
EN BREF

Missions et domaines d'intervention

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, l'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale directement placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget qui exerce des missions opérationnelles sur l'ensemble du territoire national.

Elle est chargée de porter la politique publique de prévention et de détection de la corruption, du trafic d'influence, de la concussion, de la prise illégale d'intérêts, du détournement de fonds publics et du favoritisme ci-après désignés sous le terme générique « d'atteintes à la probité » ou de « corruption ».

Le statut conféré à son directeur par l'article 2 de la loi lui garantit l'indépendance nécessaire à l'exercice de ses activités de contrôle¹.

MISSIONS

L'AFA a pour mission :

- ✓ d'aider, par ses activités de conseil et de contrôle, les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption ;
- ✓ de participer à la coordination administrative (préparation du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption-PNPLC, assistance des autorités françaises dans la définition de leurs positions au sein des organisations internationales) ;
- ✓ de centraliser et diffuser des informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité.

DOMAINES D'INTERVENTION

À la fois organe de coordination de l'action publique en matière de lutte contre la corruption, structure de conseil et autorité de contrôle administratif des acteurs publics et privés assujettis à une obligation de conformité, l'AFA est l'acteur national de la prévention et de la détection de la corruption.

L'AFA exerce deux types de contrôles ; des contrôles d'initiative² d'une part, portant sur l'existence, la qualité et l'efficacité des mesures et procédures mises en œuvre par les acteurs publics et les entreprises employant au moins 500 salariés et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros et, d'autre part, pour le compte des parquets ou de la commission des sanctions, des contrôles dits « d'exécution », destinés à s'assurer de la bonne exécution des mesures administratives et judiciaires imposant à une personne morale la mise en œuvre d'un programme de conformité (injonctions administratives, convention judiciaire d'intérêt public et peine de programme de mise en conformité).

¹ Ces dispositions prévoient les conditions de nomination de son directeur (magistrat hors-hiérarchie de l'ordre judiciaire nommé pour une durée de 6 ans non renouvelable) qui, dans l'exercice des missions de contrôle ne peut recevoir, ni solliciter d'instruction d'aucune autorité administrative ou gouvernementale.

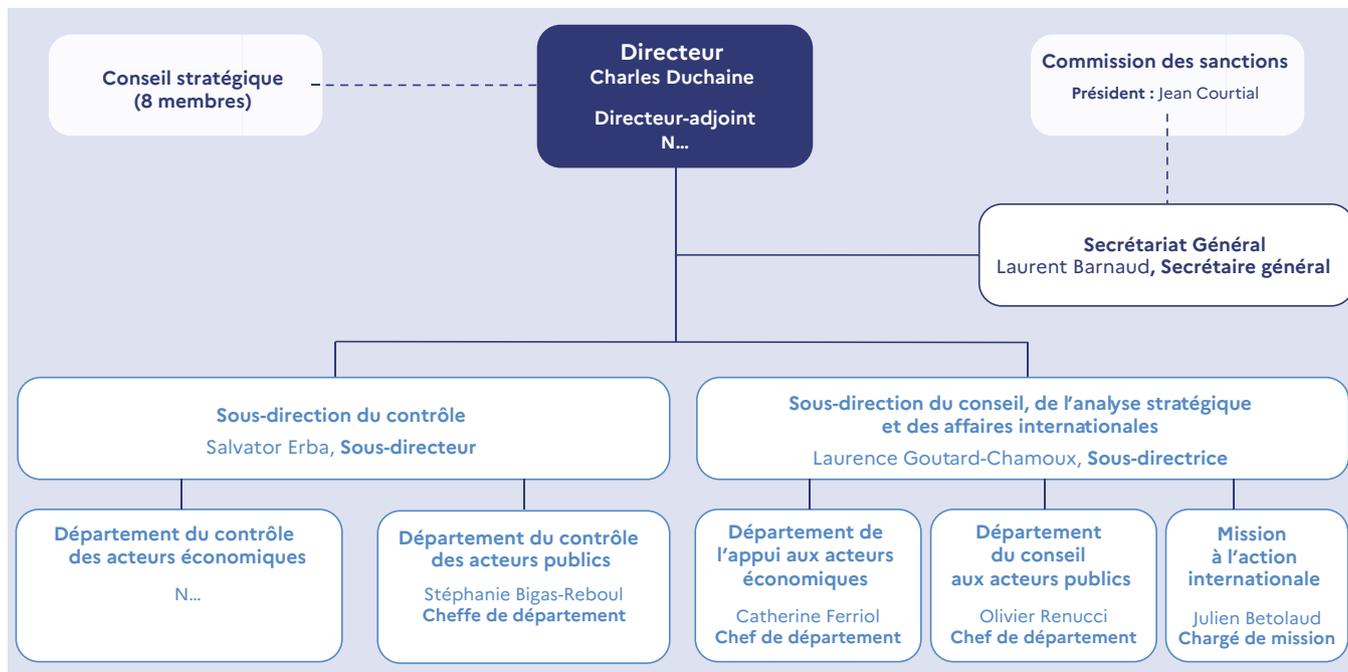
² Définies par la loi, ses missions de contrôle ont été complétées par les lois n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024 et n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

L'AFA est également chargée de veiller 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 (dite « loi de blocage ») 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. Elle participe ainsi, en étroite coopération avec les services de l'État concernés, notamment le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), à l'application de ce texte.

Ses missions d'appui et de conseil poursuivent trois objectifs principaux :

- ✔ Faciliter la compréhension du phénomène corruptif, notamment en assurant une veille juridique et statistique, en soutenant des travaux de recherche, en conduisant des enquêtes statistiques sur le degré de maturité des entités en matière de conformité anticorruption et en menant des travaux d'élaboration d'une cartographie nationale du risque de corruption ;
- ✔ Faire connaître le référentiel anticorruption français, composé de la loi Sapin II, de ses décrets d'application, des recommandations de l'AFA et des guides publiés sur son site internet : l'AFA s'y emploie par la conduite d'actions de sensibilisation et de formation, mais également d'accompagnement et d'appui technique de toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui la sollicite. Enfin, elle propose et met en œuvre des actions de coopération, d'appui et de soutien techniques auprès d'autorités étrangères ;
- ✔ Assurer une mission de coordination administrative au titre de laquelle elle prépare, avec le soutien de ses autorités de rattachement, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption et participe, dans ses domaines de compétence, à la définition de la position des autorités françaises au sein des organisations internationales.

Organigramme



Ressources

Pour exécuter ses missions, l'AFA dispose d'une équipe pluridisciplinaire constituée, au 31 décembre 2021, de 51 agents (soit 47 équivalents temps plein et 4 agents mis à disposition par d'autres administrations).

Les compétences nécessaires à l'exercice de métiers très variés ont conduit l'Agence à sélectionner à la fois des profils techniques issus des trois versants de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière) et des profils issus du monde de l'entreprise.

Ainsi, elle associe notamment des magistrats de l'ordre judiciaire, des juridictions financières, des inspecteurs de l'administration, des agents relevant des corps interministériels des administrateurs ou des attachés d'administration de l'État, des fonctionnaires des ministères économiques et financiers (ingénieurs des Mines, inspecteur des douanes, administrateur, inspecteurs et contrôleur des finances publiques), des agents contractuels, experts notamment dans le domaine de l'audit et de la conformité.

Les moyens de fonctionnement de l'AFA relèvent des crédits mutualisés inscrits au programme budgétaire 218 « Conduite et pilotage des politiques économiques et financières » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » pilotés par le ministère de l'économie, des finances et de la relance.



1

LA CORRUPTION,
UN PHÉNOMÈNE
OCCULTE
MAIS MIEUX
APPRÉHENDÉ

Une réalité mieux cernée

1. LES CHIFFRES DE LA CORRUPTION EN FRANCE

1.1. Mieux connaître les atteintes à la probité par leur traitement judiciaire³

Si le nombre des sanctions prononcées est sans doute l'indicateur le plus scientifique de ce que pourrait représenter la corruption, il est bien loin de rendre compte de la réalité du phénomène comme en témoignent les chiffres ci-dessous.

D'abord parce que ce phénomène est souvent occulte et que seule une infime proportion des infractions commises sont détectées.

Ensuite, parce que la justice est souvent confrontée à la difficulté de la preuve, se heurte aux aléas de l'entraide pénale internationale et doit parfois user de qualifications « dégradées » (faux, abus de biens sociaux) pour parvenir à appréhender pénalement et avec efficacité, des faits qui, en réalité, relèvent de qualifications d'atteintes à la probité.

1.2. Orientation des procédures

En 2020, les parquets ont traité 834 affaires de manquement à la probité, contre 813 en 2019. Ces chiffres révèlent une progression de 2,6 % par rapport à 2019. Ces 834 affaires impliquent 1 206 auteurs, dont 323 personnes morales.

63 % des auteurs ont été considérés comme « non poursuivables », principalement parce que l'infraction n'apparaissait pas suffisamment caractérisée.

Parmi les 445 auteurs « poursuivables » :

- ✓ 48 (10,7 %) ont bénéficié d'un classement sans suite (recherches infructueuses, carence du plaignant, régularisation d'office) ;
- ✓ 101 (22,7 %) ont bénéficié d'une procédure alternative aux poursuites ;
- ✓ 148 (33,3 %) ont comparu devant un juge d'instruction ;
- ✓ 148 (33,3 %) ont comparu devant un tribunal correctionnel.

1.3. Condamnations

En 2020, **359 infractions**⁴, contre 332 en 2019, relevant du champ infractionnel des manquements à la probité ont fondé les condamnations de personnes physiques, principalement pour corruption (33,4 %), qu'elle soit active (18,1 %) ou passive (15,3 %), détournements de biens publics par dépositaire (25,6 %), prise illégale d'intérêts (11,4 %), favoritisme (10,3 %), recel de ces infractions (7 %), trafic d'influence (10,6 %), concussion (0,8 %)⁵. Quatre personnes morales ont été condamnées pour des manquements à la probité.

Le taux de relaxe c'est-à-dire les décisions de justice qui déclarent non coupable le prévenu à l'issue de son procès est particulièrement élevé pour ce contentieux : 22,7 %, soit trois fois plus que le taux de relaxe tous contentieux confondus (hors contentieux routier) la même année (7,1 %). **En 2020, 32 % des décisions rendues en matière d'atteintes à la probité ont été frappées d'appel, ce qui correspond à un taux quasiment 5 fois plus élevé que le taux d'appel (7 %) observé tous contentieux confondus (hors contentieux routier).**

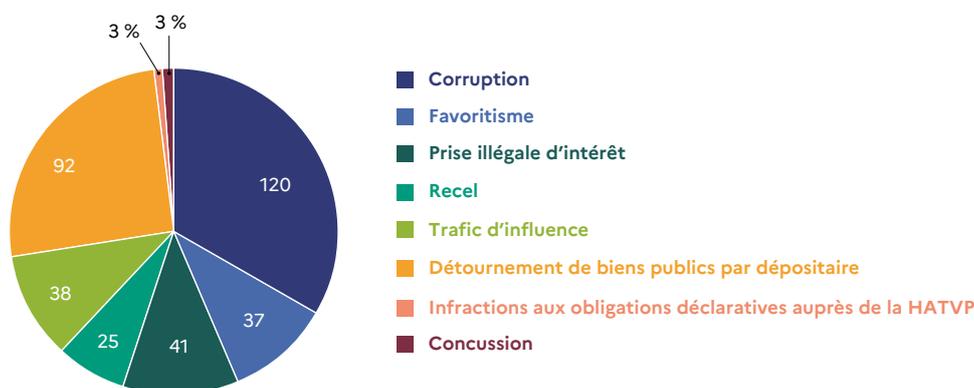
³ Ces données sont issues des statistiques 2020 établies par la Direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice. Toute demande de précisions complémentaires peut être adressée au pôle d'évaluation des politiques pénales (liste.information.dacg-pepp@justice.gouv.fr).

⁴ Le comptage par infractions tend à surévaluer le volume de condamnations : en effet, les 359 infractions dénombrées en 2020 ne sont en réalité visées que par 274 condamnations. En 2020, 274 condamnations ont été prononcées pour au moins une infraction du champ des atteintes à la probité. Une même infraction peut avoir été commise par plusieurs personnes. Dans ce cas, elle sera comptée autant de fois que l'affaire compte d'auteurs.

⁵ Les 3 décisions relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans le tableau ci-après concernent des infractions aux obligations déclaratives auprès de la HATVP.

Au titre des peines prononcées pour les personnes physiques, l'emprisonnement est la sanction la plus souvent infligée (78 %), pour une durée moyenne ferme de 15,8 mois, suivie de l'amende (46 %) pour un montant moyen ferme de 28 309 € (25 648 € en 2019).

Manquements à la probité 2020 : répartition des condamnations par type d'infractions*



* Chiffre 2020 sur un total de 359 condamnations.
Source ministère de la justice Direction des affaires criminelles et des grâces.

En 2020, 58 peines complémentaires de confiscation ont été prononcées dans le cadre de condamnations pour atteintes à la probité, 39 mesures complémentaires de privation du droit d'éligibilité et 32 mesures d'interdiction de toute fonction ou emploi public.

Le montant moyen des amendes prononcées contre les personnes morales est de 50 000 €. Les quelques mesures complémentaires prononcées sont des confiscations, des dissolutions de la personne morale auteur de l'infraction et des exclusions des marchés publics.

Tableau 1. Peines prononcées pour manquement à la probité de 2016 à 2020

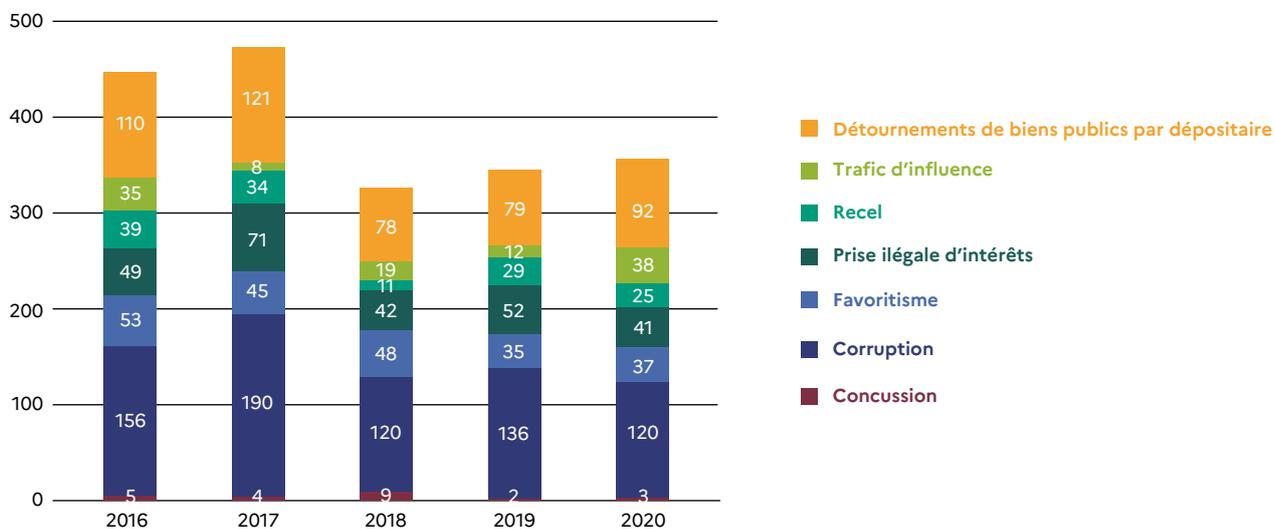
	2016	2017	2018	2019	2020	2020 %
Total des condamnations	342	352	255	267	237	
Emprisonnement	233	264	203	188	186	78 %
Dont « ferme » (tout ou partie)	65	72	63	67	47	25 %
Quantum emprisonnement « ferme » (en mois)	14,8 mois	18,6 mois	20,6 mois	14,5 mois	15,8 mois	
Ensemble des amendes « fermes » prononcées	153	143	121	128	108	46 %
Montant moyen de l'ensemble des amendes « fermes » prononcées	14 000 €	16 476 €	28 938 €	25 648 €	28 309 €	

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP.

NB : la somme des amendes et des emprisonnements est supérieure au nombre de condamnations du fait de la fréquence du prononcé simultané des deux peines.

LA CORRUPTION, UN PHÉNOMÈNE OCCULTE MAIS MIEUX APPRÉHENDÉ

Évolution du nombre de condamnations par infraction d'atteinte à la probité de 2016 à 2020 (personnes physiques)



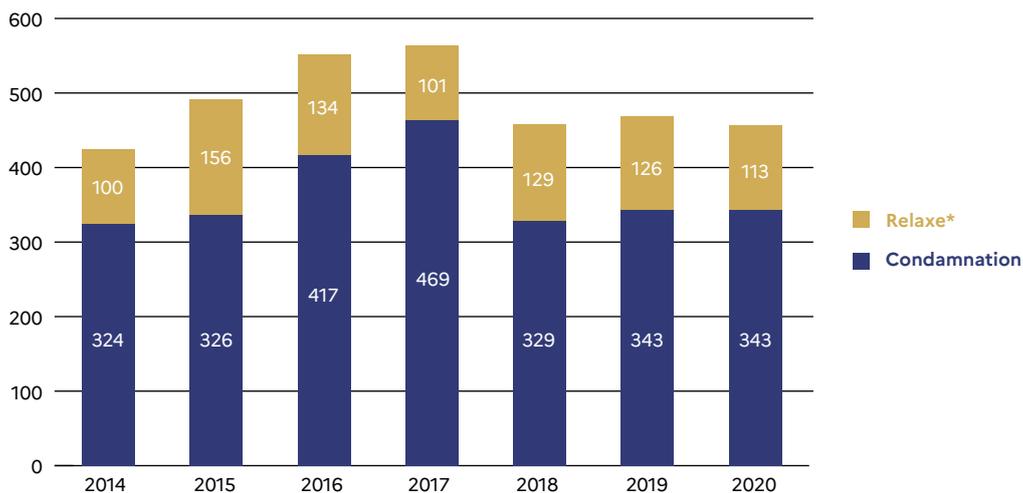
Source : DACG/PEPP – traitement AFA

2. LES CARTES DE LA CORRUPTION

Périmètre géographique : France entière et collectivités d'outre-mer (COM)

ÉVOLUTION GLOBALE DU NOMBRE DE DÉCISIONS DEPUIS 2014

Évolution du nombre de décisions (condamnations et relaxes*) en matière d'atteinte à la probité (France entière, 2014-2020)

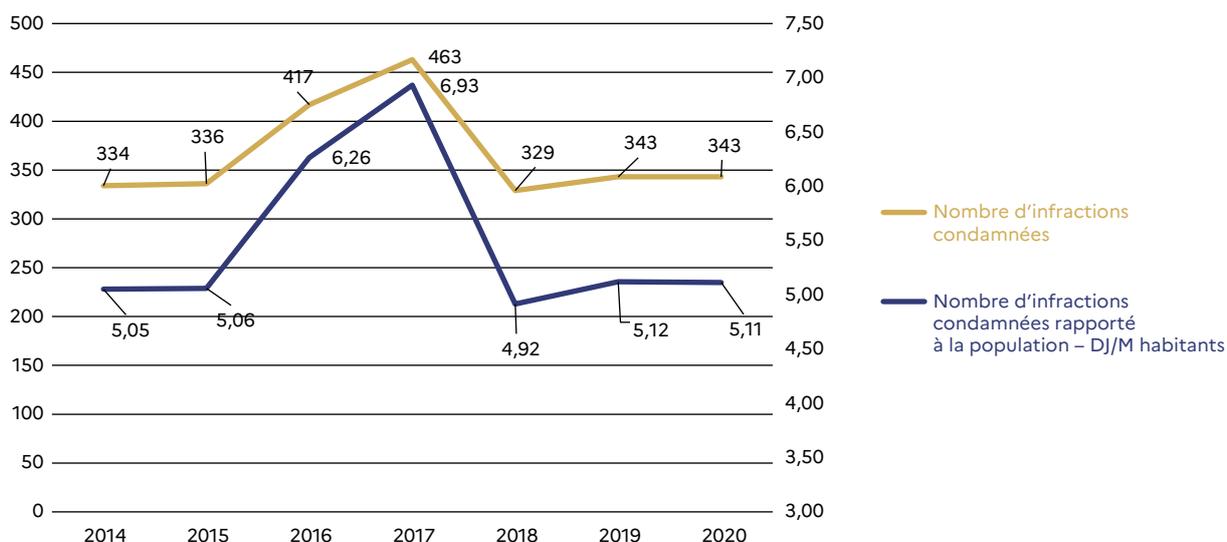


Source : AFA d'après des données du Ministère de la justice (SDSE/Fichier statistique Cassiopée).

Note de lecture : 456 infractions d'atteinte à la probité ont été jugées en 2020. Le tribunal a prononcé une condamnation pour 343 de ces infractions et une relaxe pour les 113 autres.

* Les non-lieux à statuer et les exonérations de responsabilité ont été inclus dans les relaxes.

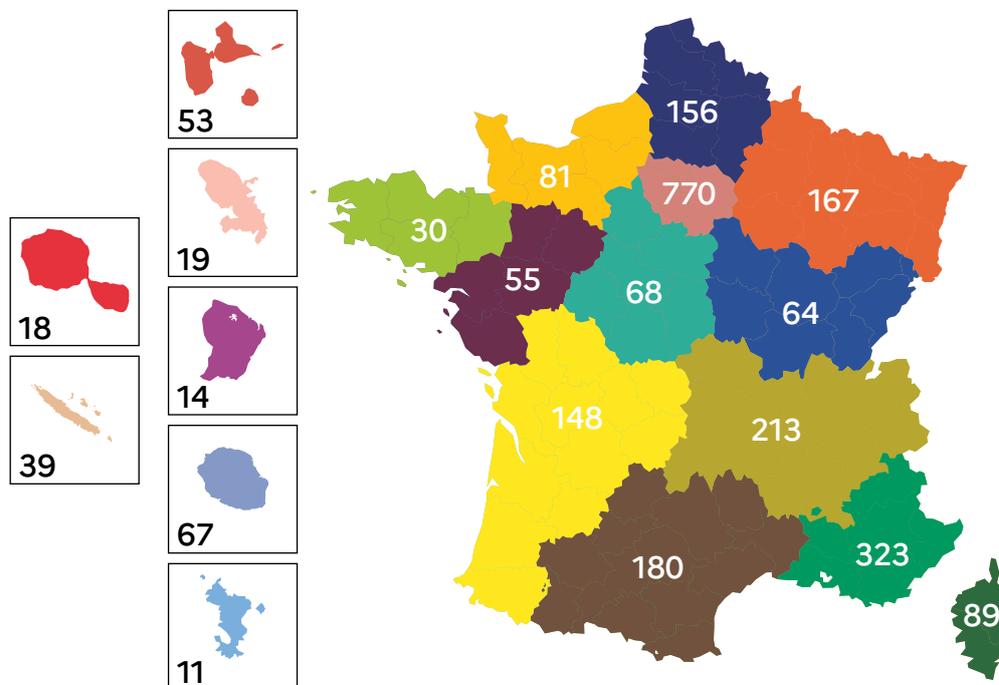
Évolution du nombre de condamnations pénales en matière d'atteintes à la probité (2014-2020)



Source : Ministère de la justice (SDSE/Fichier statistique Cassiopée).

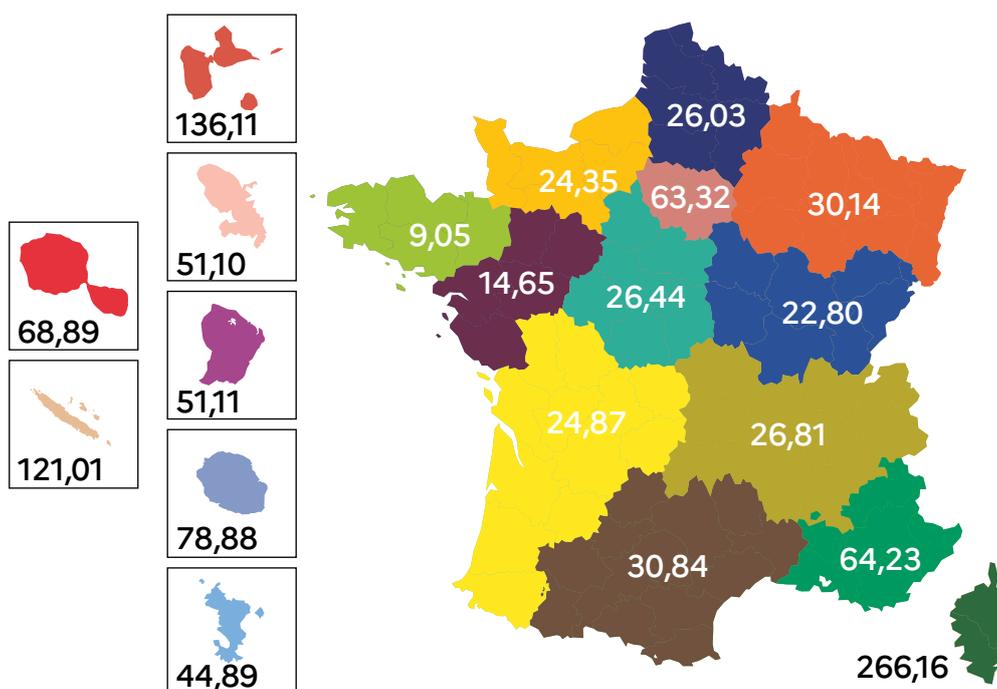
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS PÉNALES

Répartition territoriale (régions et COM) des condamnations pénales en matière d'atteinte à la probité (nombre total de condamnations 2014-2020)



Source : AFA d'après des données du ministère de la Justice (DACG/PEPP – SDSE/Fichier statistique Cassiopée).

Nombre total d'infractions d'atteinte à la probité condamnées entre 2014 et 2020 par million d'habitants



Source : AFA d'après des données du ministère de la Justice (DACG/PEPP – SDSE/Fichier statistique Cassiopée) et de l'INSEE.

Note : 63,32 condamnations par million d'habitants ont été prononcées au total en Île-de-France entre 2014 et 2020 pour atteintes à la probité.

3. LE PROJET DE CARTOGRAPHIE NATIONALE DES RISQUES DE CORRUPTION

Ce projet s'inscrit dans le cadre juridique défini par la loi Sapin II et le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption.

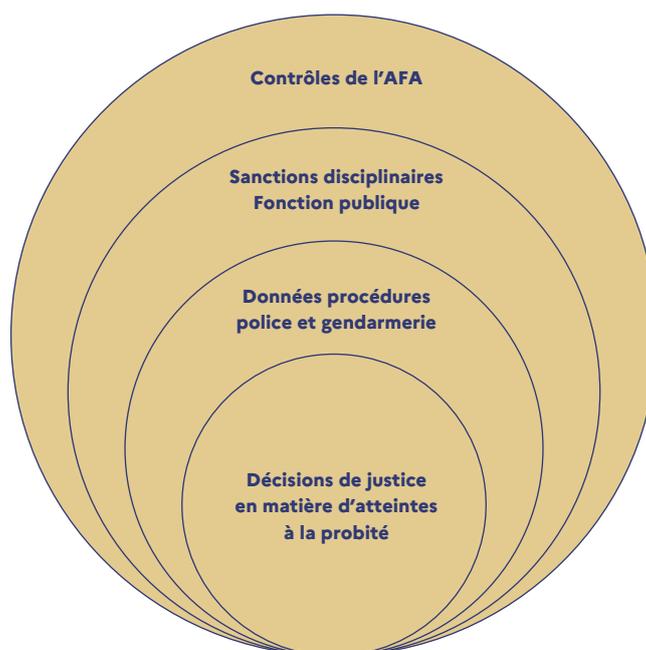
En application du 1^o de l'article 3 de la loi du 9 décembre 2016, l'AFA est chargée de participer à la coordination administrative, de centraliser et de diffuser les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité.

Cette mission est essentielle pour appréhender et objectiver le phénomène corruptif, qui renvoie à des divergences de perception dans sa mesure. Il y a en effet un écart entre, d'une part, sa perception dans la société comme le révèlent plusieurs sondages et enquêtes et, d'autre part, l'analyse de son traitement judiciaire. Rapportées aux condamnations prononcées en toutes matières par les juridictions pénales chaque année, les atteintes à la probité représentent moins de 1 %, soit une part minimale. Or, selon l'Eurobaromètre 2019, 69 % des français interrogés estiment que la corruption est présente dans les institutions publiques. Le classement des pays réalisé par certaines ONG s'effectue à partir du degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique, ce qui témoigne des limites de l'exercice.

Aussi est-il apparu essentiel à l'AFA d'engager des travaux pour :

- ✔ mieux appréhender ce phénomène, connaître ses caractéristiques ;
- ✔ et ainsi répondre à sa mission, telle que définie à l'article 1er de la loi Sapin II : aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées, tant de droit public que privé, à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêts, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Au titre des engagements gouvernementaux du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption pour les années 2020 à 2022, publié le 9 janvier 2020 (axe 1 « mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données »), il est prévu « de renforcer la collecte et l'ouverture des données relatives au phénomène de corruption et de renforcer l'exploitation de ces données en mettant à profit le *data mining* ».



LA CORRUPTION, UN PHÉNOMÈNE OCCULTE MAIS MIEUX APPRÉHENDÉ

L'une des déclinaisons de cet objectif est la réalisation d'une cartographie nationale des risques de corruption à partir d'une approche pragmatique mobilisant divers ensembles de données :

- ✎ au cœur du projet, l'analyse des décisions de justice rendues sur le fondement des infractions en matière d'atteintes à la probité par les juridictions de première instance, en commençant par celles avec lesquelles l'AFA a signé un protocole de coopération ;
- ✎ en complément et notamment pour disposer d'une connaissance portant sur des faits plus récents, les données provenant des ressources statistiques de l'activité de police judiciaire des services de police et de gendarmerie, via une collaboration avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure ;
- ✎ les données issues des procédures disciplinaires (direction générale de l'administration et de la fonction publique – sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre d'agents de l'État) ;
- ✎ et, enfin, des données issues de l'activité de contrôle de l'AFA, notamment les signalements qu'elle est amenée à traiter.

L'EXPLOITATION DES DÉCISIONS DE JUSTICE

Le cœur du projet est donc le recueil et l'exploitation des décisions de justice (condamnations et relaxes) émanant dans un premier temps de quatre parquets partenaires (Paris, PNF, Nanterre, Bastia), avant une généralisation, en 2022, à l'ensemble des tribunaux judiciaires.

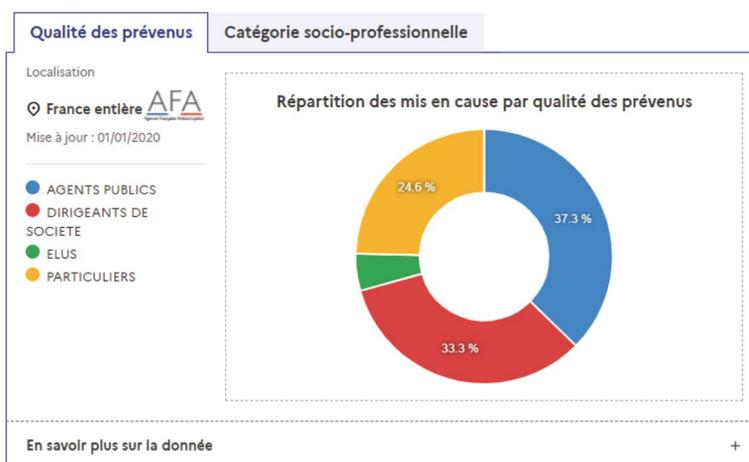
La démarche retenue jusqu'à ce jour a donc consisté à collecter et analyser les décisions de justice rendues depuis 2014 en matière d'atteintes à la probité dans le ressort de ces tribunaux judiciaires.

D'ores et déjà, l'AFA a collecté et analysé plus d'une centaine de décisions qui feront l'objet d'exploitations statistiques et qualitatives, en vue de mieux connaître les caractéristiques des faits de corruption jugés et de leur traitement judiciaire.

Une procédure stricte est en voie de finalisation afin de permettre une pseudonymisation⁶ des décisions de justice. Pour tester les solutions techniques à mobiliser dans ce domaine, l'AFA a pu bénéficier du concours d'Etalab⁷.

Exemple de restitution graphique élaborée par Bercy Hub

Répartition des prévenus II



Source : Analyse par l'AFA de 111 décisions de justice rendues entre 2014 et 2020 en matière d'atteintes à la probité.

Note : les données présentées ci-dessus figurent uniquement à titre d'illustration.

⁶ La pseudonymisation est un traitement de données personnelles réalisé de manière à ce qu'on ne puisse plus attribuer les données relatives à une personne physique sans information supplémentaire. En pratique, la pseudonymisation consiste à remplacer les données directement identifiantes (nom, prénom, etc.) d'un jeu de données par des données indirectement identifiantes (alias, numéro séquentiel, etc.).

⁷ Etalab est un département de la direction interministérielle du numérique (DINUM) dont les missions et l'organisation sont fixées par le décret du 30 Octobre 2019 (<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000039281619>).

L'EXPLOITATION DES PROCÉDURES DE POLICE ET DE GENDARMERIE

Les données émanant du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) peuvent contribuer à l'enrichissement des analyses du phénomène corruptif. En effet, même si par essence ces enquêtes n'ont pas encore fait l'objet d'une orientation judiciaire et encore moins d'une décision par une juridiction de jugement, les faits qu'elles traitent sont plus contemporains et permettent d'étudier l'amont de la chaîne judiciaire.

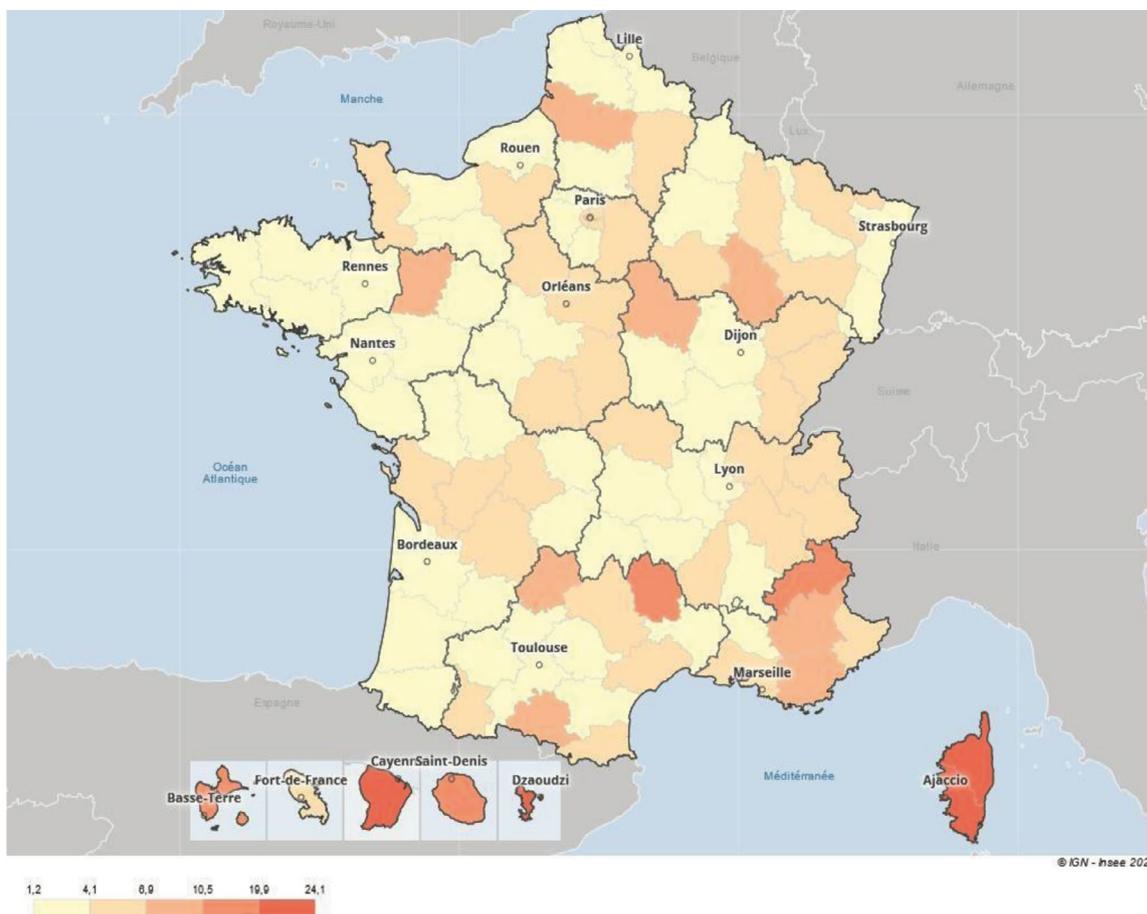
Des travaux en partenariat ont été conduits en 2021 pour affiner et diversifier les données présentées, tant avec le SSMSI qu'avec, dans une perspective plus qualitative, les services d'enquête judiciaire.

L'AFA sera, à terme, en mesure de fournir aux services chargés de lutter contre la corruption et, plus largement, à l'ensemble des citoyens, un certain nombre d'outils d'analyse et de restitutions à partir notamment de l'analyse des décisions de justice et des statistiques des services d'enquêtes. Cela comprendra en particulier :

- ▀ des restitutions graphiques illustrant les caractéristiques du phénomène corruptif, support efficace de figuration du phénomène et de communication à destination d'un public large, non nécessairement expert au plan juridique ; l'AFA s'appuie pour développer de telles restitutions et tableaux de bord, sur les compétences et l'appui technique de Bercy Hub, service d'appui numérique et d'innovation du secrétariat général du ministère de l'économie, des finances et de la relance ;
- ▀ des notes d'analyse et de synthèse exploitant et valorisant les données sur des thèmes qu'elle aura identifiés ou sur lesquels elle aura été sollicitée.

Exemple de restitution graphique élaborée par le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI)

Nombre d'infractions d'atteintes à la probité moyen pour 100 000 habitants entre 2016 et 2020



Sources : Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), base des crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie entre 2016 et 2020 ; Insee, populations légales des départements en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

Une adhésion croissante des acteurs à la conformité

1. LES ACTEURS ÉCONOMIQUES PROGRESSEDANS L'APPROPRIATION DES MESURES DE CONFORMITÉ

1.1. Un respect grandissant de l'obligation prévue à l'article 17

L'AFA constate que la tendance au respect de l'obligation de se doter des mesures et procédures définies par l'article 17 de la loi se confirme : si des manquements sont toujours constatés pour non-conformité ou défaut de déploiement effectif et efficace des mesures et procédures, **les manquements pour inexistence pure et simple de la mesure ou de la procédure obligatoire tendent à disparaître**. Ainsi, parmi les 34 contrôles d'initiative sur les acteurs économiques achevés en 2021 :

- ✓ seuls 2 contrôles ont donné lieu à un constat de manquement relatif à l'inexistence d'une cartographie des risques de corruption ;
- ✓ aucun contrôle clôturé n'a donné lieu à un constat de manquement relatif à l'inexistence d'un code de conduite (du reste, 60 % des contrôles clôturés en 2021 se sont achevés sans constat de manquement relatif à cette mesure) ;
- ✓ seul 1 contrôle a donné lieu à un constat de manquement relatif à l'inexistence d'un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés ;
- ✓ seuls 6 contrôles ont donné lieu à un constat de manquement relatif à l'inexistence d'un dispositif d'évaluation des tiers ;
- ✓ aucun contrôle n'a donné lieu à un constat de manquement relatif à l'inexistence du dispositif d'alerte interne ;
- ✓ aucun contrôle n'a donné lieu à un constat de manquement relatif à l'inexistence d'un régime disciplinaire.

Les contrôles clôturés en 2021 ont toutefois démontré que des marges de progrès subsistent encore sur la qualité et l'efficacité des mesures et procédures :

- ✓ 85 % des contrôles ont révélé un manquement relatif à la qualité de la cartographie des risques, notamment en raison des lacunes observées dans l'identification des risques ;
- ✓ 67 % des contrôles ont révélé un manquement relatif à la non-conformité du processus d'identification des cadres et des personnels les plus exposés ou au contenu des formations anticorruption ;
- ✓ 91 % des contrôles ont révélé un manquement relatif à la qualité du dispositif d'évaluation des tiers ;
- ✓ 100 % des contrôles ont conduit à un constat de manquement sur la mesure relative aux contrôles comptables anticorruption ;
- ✓ 92 % des contrôles ont conduit à un constat de manquement sur la mesure relative au contrôle et à l'évaluation du dispositif anticorruption.

Les entreprises averties par le directeur de l'AFA à l'issue du contrôle initial ont une nette propension à respecter les recommandations qui leur sont adressées, et ainsi à se mettre en conformité, comme en témoignent les contrôles dits « d'avertissement » qui ont été réalisés.

Les premiers contrôles d'avertissement⁸ ont permis de mesurer l'impact des avertissements émis par le directeur de l'AFA. Ces contrôles ont révélé que les entités contrôlées s'étaient attachées à mettre en œuvre les recommandations de l'AFA, levant ainsi, pour la très grande majorité d'entre elles, les manquements constatés lors du contrôle initial et démontrant la capacité des avertissements émis à achever de convaincre les entités contrôlées de se mettre en conformité.

Ainsi, les résultats révèlent que sur les 29 recommandations émises à l'issue d'un contrôle initial 66 % ont été mises en œuvre et 34 % sont en cours de l'être. En tout état de cause, **au 31 décembre 2021, les 8 contrôles d'avertissement achevés n'ont donné lieu à aucune suite, aucun manquement n'ayant été constaté.**

1.2 Certaines bonnes pratiques ont également été observées lors des contrôles d'initiative d'acteurs économiques

Par exemple :

- ✓ dans le cadre du dispositif d'évaluation des tiers appartenant à la sphère publique, l'étude de l'environnement et de l'entourage des instances dirigeantes, en particulier pour des clients publics situés dans des pays identifiés comme à risque ;
- ✓ l'ajustement de la programmation des audits et des modalités de leur mise en œuvre (entretiens adaptés, demandes de document spécifiques, processus à risque priorités), afin que les auditeurs aient la capacité d'obtenir les informations utiles à la mise à jour au fil de l'eau de la cartographie des risques de corruption ;
- ✓ développement d'une application mobile à destination de l'ensemble des salariés du groupe et, pour certaines composantes du dispositif, aux tiers, leur permettant un accès facilité au code de conduite, aux procédures annexes et au dispositif d'alerte interne.

Au 31 décembre 2021, les 8 contrôles d'avertissement achevés n'ont donné lieu à aucune suite, aucun manquement n'ayant été constaté



⁸ Sur les 79 contrôles initiaux pour lesquels les délais de mise en œuvre des recommandations étaient expirés, 12 contrôles d'avertissement avaient été ouverts au 31 décembre 2021, soit 15%.

2. UNE PRISE DE CONSCIENCE CROISSANTE PAR LES ACTEURS PUBLICS DU NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA MAÎTRISE DES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ

2.1. Des résultats encourageants observés dans les enquêtes de l'AFA

Au titre de sa mission de coordination administrative et en application du plan national de lutte contre la corruption 2020-2022 (PNPLC), l'AFA s'attache régulièrement à mesurer le degré de connaissance et de mise en œuvre du référentiel anticorruption français par les acteurs publics. À cet effet, elle a notamment recours à des enquêtes de diagnostic, par exemple auprès des services de l'État ou du secteur public local.

Le PNPLC prévoit d'accompagner les ministères dans l'élaboration de leur dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité

Après une première enquête conduite en 2018, l'AFA a renouvelé l'opération en 2021 en proposant un questionnaire anonyme en ligne aux entités du secteur public local (collectivités territoriales, leurs groupements et établissements publics ainsi que les entreprises publiques locales – voir page NN).

Le PNPLC prévoit explicitement d'accompagner les ministères et leurs opérateurs dans l'élaboration de leur dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité.

En application de ces dispositions, l'AFA a réalisé un état des lieux interministériel du déploiement des mesures et procédures anticorruption, en deux volets, le premier en direction des ministères (services centraux, déconcentrés et à compétence nationale) et le second portant sur leurs opérateurs nationaux.

S'appuyant sur les éléments collectés auprès de l'ensemble des ministères dans le cadre d'un questionnaire d'autodiagnostic sur les mesures et bonnes pratiques en matière de prévention et de détection des atteintes à la probité, l'AFA a élaboré un rapport de synthèse interministériel rendu public début 2022. Ce document présente un état des lieux de la connaissance et de la mise en œuvre des obligations de prévention et de détection des atteintes à la probité en leur sein.

Il permet de contribuer à la diffusion et à la connaissance du référentiel anticorruption français auprès des ministères et de leurs agents. Il constituera un point d'appui pour engager, avec les ministères, les démarches d'accompagnement nécessaires vers la mise en place de dispositifs anticorruption efficaces et conformes aux recommandations de l'AFA.

Les opérateurs sont des organismes distincts de l'État, dotés de la personnalité morale et prenant le plus souvent la forme d'un établissement public, exerçant pour l'État des missions d'intérêt général. Soucieuse d'accompagner les opérateurs dans la mise en œuvre de mesures de prévention et de détection de la corruption, l'AFA a réalisé une enquête statistique anonyme sur leur degré d'exposition aux risques d'atteintes à la probité et sur l'état de déploiement de ces mesures. Il s'agissait aussi de mettre à la disposition de chaque opérateur un état des lieux qui lui soit propre, lui permettant d'identifier les mesures restant à approfondir ou à déployer pour disposer d'un plan anticorruption efficace, ainsi qu'un parangonnage interministériel. Enfin, pour les départements ministériels qui assurent la tutelle des opérateurs et ont relayé auprès d'eux l'enquête de l'AFA, cet exercice a pu être l'occasion d'entamer un dialogue sur cette problématique.



Résultats de l'enquête statistique conduite auprès des opérateurs de l'État

L'AFA a publié en décembre 2021 un rapport⁹ sur les principaux constats et enseignements tirés de la synthèse interministérielle des données collectées auprès de 402 opérateurs nationaux.

Il en ressort notamment :

- ▶ une corrélation entre le niveau d'exposition au risque d'atteintes à la probité des opérateurs et leur taille, notamment mesurée au nombre d'emplois ;
- ▶ une mise en œuvre encourageante des mesures issues de la loi Sapin II ;
- ▶ une corrélation entre le fait d'avoir vécu une situation d'atteinte à la probité et la mise en place de mesures de prévention et détection de la corruption.

Forts de ces enseignements, les ministères sollicités seront mieux en mesure, avec l'appui de l'AFA, de veiller au déploiement, au sein de leurs opérateurs, de dispositifs anticorruption conformes au référentiel anticorruption français.

2.2. Des progrès constatés à l'occasion des contrôles des acteurs publics

Les contrôles des acteurs publics réalisés en 2021 montrent une prise de conscience croissante du nécessaire renforcement de la maîtrise des risques d'atteintes à la probité.

Certes, les contrôles initiaux révèlent encore des lacunes, notamment dans le portage du dispositif, le respect des règles déontologiques et la capacité des acteurs publics à déployer une fonction « contrôle et audit interne » efficace et structurée.

Pour autant, si les contrôles de suite réalisés en 2021, et destinés à apprécier la mise en œuvre par les acteurs publics des recommandations faites à l'issue des contrôles initiaux, révèlent une mise en œuvre seulement partielle des recommandations faites par l'AFA (32 % d'entre elles étaient mises en œuvre, 23 % étaient en cours de mise en œuvre, 13 % partiellement mises en œuvre et 33 % non mises en œuvre), **ceux conduits depuis 2018 (8 en tout) témoignent que la mise en place de dispositifs de prévention et de détection adaptés aux profils de risque et aux spécificités des acteurs publics est à leur portée**, pour peu que les conditions en soient réunies, notamment, l'engagement fort de l'instance dirigeante et la désignation d'un pilote disposant des compétences et de la légitimité nécessaires.

Des bonnes pratiques ont également pu être observées :

- ▶ dans le pilotage du dispositif anticorruption : certaines grandes collectivités ont désigné un comité de pilotage, comprenant des élus, chargé de prendre les décisions et de procéder à tous les arbitrages de nature stratégique ou politique ; un comité de direction, auquel participe également le référent déontologue, chargé de prendre toutes les décisions et de procéder à tous les arbitrages de nature hiérarchique et de mettre en œuvre les décisions et arbitrages réalisés par le comité de pilotage et le cas échéant par l'assemblée ; et une direction de projet, confiée à la personne chargée d'élaborer le plan anticorruption en liaison avec les directions, qui rend compte de manière régulière aux autres instances ;
- ▶ dans l'évaluation des risques, avec l'utilisation d'outils pertinents pour associer les opérationnels à l'identification de zones de risques (questionnaires adressés aux agents, entretiens impliquant les syndicats) ;
- ▶ de nombreuses collectivités contrôlées se sont récemment dotées d'instances déontologiques compétentes pour les élus, illustrant le besoin de sécurisation ressenti par ces derniers sur ces sujets ;
- ▶ des collectivités font bénéficier leurs principaux satellites des outils déontologiques qu'elles ont mis en place (référént déontologue, charte déontologique).

Des bonnes pratiques observées lors des contrôles des acteurs publics

⁹ Consulter la [Synthèse interministérielle des données collectées auprès de l'ensemble des opérateurs de l'État](#).

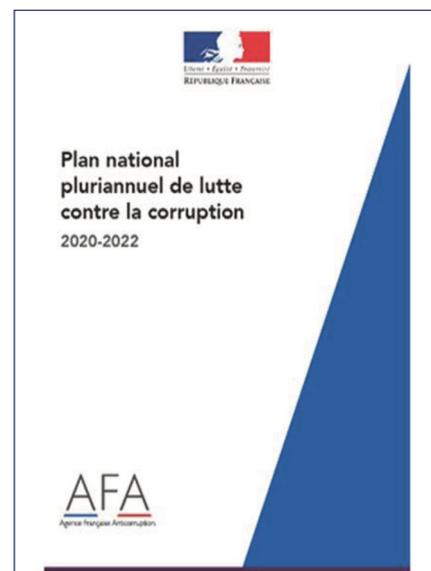
3. UN PLAN NATIONAL PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION POUR MOBILISER LES ACTEURS

L'Agence française anticorruption est chargée, en application du décret du 14 mars 2017 d'application de la loi Sapin II de préparer « un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêts, le détournement de fonds publics et le favoritisme » (PNPLC).

Adopté en janvier 2020, structuré en quatre axes regroupant huit ensembles de mesures, le PNPLC 2020-2022 a fixé un premier cap pour la lutte anticorruption dans notre pays.

Il a notamment mis en exergue :

- ✔ la nécessité de mieux connaître le phénomène corruptif en mobilisant les outils d'analyse de données ;
- ✔ l'importance de mieux former et sensibiliser les agents publics aux risques d'atteintes à la probité et aux réflexes à adopter ;
- ✔ l'attention particulière qui s'attache à accompagner la mise en place de dispositifs anticorruption conformes au référentiel anti-corruption français dans les grandes collectivités territoriales, les services de l'État et de leurs opérateurs d'ici la fin de l'année 2022 ;
- ✔ les enjeux de prévention et de détection de la corruption dans le cadre des grands événements sportifs que la France s'apprête à accueillir dans les prochaines années ;
- ✔ l'importance de soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité ;
- ✔ l'impératif de mieux sanctionner les atteintes à la probité et de renforcer l'action française internationale.



Nombre d'actions menées au cours des deux dernières années par l'AFA, auprès des acteurs publics et économiques, mais aussi auprès des partenaires internationaux de la France dans le cadre d'enceintes multilatérales et de partenariats bilatéraux, répondent à ces impératifs.

L'AFA s'est attachée à tirer un bilan intermédiaire des actions conduites à mi-2021. Ce bilan, qui devra être actualisé en 2022, sera le socle de réflexion pour la préparation d'un nouveau plan triennal, qu'il conviendra d'élaborer avec l'ensemble des parties prenantes ministérielles de la lutte contre la corruption.

La réussite du prochain plan repose sur plusieurs conditions :

- ✔ un portage au plus haut niveau par la mise en place d'un comité interministériel dont l'AFA assurerait le secrétariat, comme le propose le rapport parlementaire d'évaluation de la loi Sapin II¹⁰ ;
- ✔ une vision stratégique nationale de l'anticorruption : l'économie française, les entreprises, l'administration, le citoyen doivent tirer bénéfice de cette politique publique qui croise les enjeux économiques et politiques nationaux et internationaux, les relations et la confiance du citoyen envers l'administration et les instances dirigeantes ;
- ✔ un périmètre qui intègre l'ensemble des secteurs publics et privés exposés au risque de corruption ;
- ✔ une communication adaptée et efficace.

¹⁰ Proposition n° 10 du rapport d'information présenté par les députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix sur l'évaluation de l'impact 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, dite « loi Sapin 2 ».

Une politique publique confortée dans ses orientations, promue à l'international et saluée par les évaluateurs

1. DES ÉVALUATIONS FAVORABLES

1.1. Un référentiel anticorruption français salué par l'OCDE

Le référentiel anticorruption français comprend la loi, ses décrets d'application, les recommandations de l'AFA et les guides publiés sur son site internet.

Ces guides et recommandations, (cf. page 47), s'ils ne sont pas dépourvus de toute valeur juridique, n'ont aucune portée contraignante et doivent donc être appréhendés comme des outils méthodologiques d'aide au déploiement d'un dispositif anticorruption efficace, de nature à permettre aux entreprises soumises à l'article 17 de se conformer à la loi et à accompagner les acteurs publics et entités non assujetties dans leur démarche anticorruption.

L'AFA veille à la mise à jour du référentiel anticorruption ; forte de l'expérience acquise dans l'exercice de ses missions de conseil et de contrôle, elle a actualisé en janvier 2021 ses premières recommandations publiées en décembre 2017. Certaines mesures et procédures nécessitaient d'être précisées, enrichies et illustrées, notamment celles relatives à l'engagement de l'instance dirigeante, la procédure d'évaluation des tiers, l'alerte ainsi que le contrôle et l'audit interne. L'AFA a également développé ses recommandations au profit des acteurs publics en leur consacrant des développements particuliers qui exposent les mesures qu'ils peuvent mettre en œuvre. Ces mesures, fortement inspirées du référentiel prévu par l'article 17 de la loi, doivent bien entendu être proportionnées à la taille et aux risques auxquels sont exposés les acteurs publics, tout en tenant compte de leur forte hétérogénéité et des dispositions qui leur sont d'ores et déjà applicables en matière d'intégrité publique.

Publiées à l'issue d'une consultation publique, ces recommandations actualisées de L'AFA, parues au JORF le 12 janvier 2021 organisent les dispositifs anticorruption autour de trois piliers indissociables : l'engagement de l'instance dirigeante en faveur d'une activité exempte de faits de corruption, la cartographie des risques d'atteintes à la probité auxquels l'entité est exposée et la gestion de ces risques. La gestion des risques comporte des mesures et procédures permettant de les prévenir, de les détecter et d'y remédier lorsqu'ils se réalisent.

Ces recommandations sont présentées dans des supports pédagogiques accessibles sur le site internet de l'AFA et ont fait l'objet de multiples actions de présentation à l'attention des parties prenantes (actions détaillées dans la partie consacrée aux missions de conseil de l'AFA du présent rapport).

Lors de son évaluation par l'OCDE¹¹, les examinateurs ont félicité la France de s'être dotée d'un référentiel anticorruption.

La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, du 17 novembre 1997, compte 44 pays signataires. La France l'a ratifiée en 2000.

La Convention établit des normes juridiquement contraignantes visant à faire de la corruption d'agents publics étrangers une infraction pénale. Il s'agit du premier instrument international de lutte contre la corruption ciblant « l'offre » de pots-de-vin à des agents publics étrangers.



¹¹ <https://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/france-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorruption.htm>

Elle prévoit un suivi systématique de sa mise en œuvre et de ses textes d'application¹² par les pays signataires, qui prend la forme d'une revue par les pairs et débouche sur des recommandations.

Le groupe de travail sur la corruption dans le cadre des transactions commerciales internationales de l'OCDE (WGB) assure le suivi de l'application de la Convention de l'OCDE. L'AFA y participe aux côtés du ministère de la justice (direction des affaires criminelles et des grâces) et du ministère de l'économie, des finances et de la relance (direction générale du trésor) qui « tiennent la chaise ».

LES PRÉCÉDENTES ÉVALUATIONS DE LA FRANCE

La France a précédemment suivi trois phases d'évaluation :

- ✔ la Phase 1 a évalué la conformité de la législation française aux exigences de la Convention (1999) ;
- ✔ la Phase 2 a examiné l'application effective par la France de sa législation anticorruption (2004 puis 2006 et 2010) ;
- ✔ la Phase 3 s'est principalement intéressée à la mise en œuvre des lois d'application de la Convention et de ses instruments connexes. L'évaluation de phase 3 de la France en 2012 a donné lieu à un bilan critique et à une exposition médiatique défavorable.

L'EXAMEN DE PHASE 4 DE LA FRANCE EN 2021

L'évaluation de Phase 4 tient compte du contexte et des enjeux propres au pays évalué. Elle se concentre sur les progrès accomplis pour remédier aux faiblesses recensées lors des évaluations antérieures, les efforts en matière d'action répressive et leurs résultats, et les bonnes pratiques. Son champ couvre également les activités de détection et de répression, la responsabilité des personnes morales, la coopération internationale, ainsi que les problèmes encore non résolus mis au jour dans les rapports des phases précédentes et toute question soulevée par des modifications de la législation nationale ou du dispositif institutionnel.

Cette évaluation s'est déroulée en 4 étapes :

- ✔ un **questionnaire** très complet (200 questions) a été transmis à la France en mars et avril ;
- ✔ **des entretiens se sont ensuite tenus par vidéoconférence du 3 au 12 mai** entre l'équipe d'évaluation composée de représentants de la Suisse, du Canada et de l'OCDE, et 184 personnes identifiées par les examinateurs (magistrats, administrations, société civile, médias, etc.) ;
- ✔ **une phase d'échanges écrits de septembre à novembre** sur la base d'un pré-rapport adressé par les examinateurs à la France le 30 juillet, accompagné de 102 questions complémentaires.
- ✔ la **discussion du rapport de la France du 2 au 9 décembre** en séance devant les 43 autres délégations du Groupe de Travail sur la Corruption, à laquelle a participé l'AFA aux côtés des représentants des services concernés (DACG, DG Trésor, DGFIP, SISSE, TRACFIN, BPI France, AFD, DGA, PNF, OCLCIFI)¹³.

LE RAPPORT

Le rapport de Phase 4 salue l'adoption par la France de nombreuses réformes depuis la précédente évaluation de 2012, notamment l'adoption de la loi Sapin 2. Le rapport relève ainsi que « *la France a accompli des progrès remarquables dans la mise en œuvre de l'infraction depuis la Phase 3* ». Il met en avant, outre la mise en place du Parquet national financier (PNF) et de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI), la création de l'AFA.

¹² Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ; Recommandation de l'OCDE sur la déductibilité fiscale des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers ; Recommandation de l'OCDE pour décourager la corruption en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ; Recommandation de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption ; Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

¹³ Direction générale des finances publiques (DGFIP), la cellule de renseignement financier (TRACFIN), Agence française de développement (AFD), Banque Publique d'Investissement (BPI France), direction générale de l'armement (DGA), parquet national financier (PNF), Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales (OCLCIFI).



La création de l'AFA et le mandat qui lui a été confié constituent la pierre angulaire de l'encouragement des entreprises françaises à adopter des mesures de conformité internes. Cela a permis à la France de regagner en crédibilité et en visibilité dans ses efforts de lutte contre la corruption internationale



Auteur, KOS, Drago, président du groupe de travail sur la corruption, OCDE (propos recueillis par V. Gastine Menou) (2022, mars) in *Business & Legal forums*

La France est désormais, selon l'OCDE, un « interlocuteur crédible » dans la lutte contre la corruption transnationale.

L'AFA est consacrée par l'OCDE comme un acteur central de la lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé.

L'OCDE souligne que « la création de l'Agence française anticorruption et l'introduction dans le droit français d'une obligation de conformité administrative par l'article 17 de la loi Sapin 2 ont placé la prévention et le développement de mesures de conformité internes au cœur de la politique anticorruption de la France ». Cette approche est considérée comme « un saut notable dans le cadre juridique français de lutte contre les infractions qui a permis à la France de retrouver crédibilité et visibilité dans ce domaine ». Des marges de progrès sont également mentionnées en faveur notamment de renforcements législatifs et d'un renforcement des ressources attribuées à la lutte contre la corruption.

LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS

La France soumettra dans un an (en décembre 2022) un rapport oral sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations jugées essentielles à la préservation des avancées réalisées depuis la Phase 3.

La France présentera également dans deux ans (en décembre 2023) un rapport écrit sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ces rapports seront rendus publics.

1.2. Une loi soumise à l'évaluation parlementaire

LE RAPPORT D'INFORMATION DE LA MISSION D'ÉVALUATION PARLEMENTAIRE DE LA LOI

Pour la mission d'évaluation parlementaire, « le référentiel anticorruption français constitue une avancée remarquable qui permet de hisser la France au niveau des meilleurs standards internationaux ».

L'article 24 de la Constitution confie au Parlement le rôle de contrôler l'action du Gouvernement et d'évaluer les politiques publiques. Le règlement de l'Assemblée nationale définit les modalités de l'évaluation des lois après leur adoption : « À l'issue d'un délai de trois ans suivant l'entrée en vigueur d'une loi, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition, présentent à la commission compétente un rapport d'évaluation sur l'impact de cette loi. Ce rapport fait notamment état des conséquences juridiques, économiques, financières, sociales et environnementales de la loi, le cas échéant au regard des critères d'évaluation définis dans l'étude d'impact préalable, ainsi que des éventuelles difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de ladite loi ». Le 16 décembre 2020, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a ainsi confié à deux députés, M. Olivier MARLEIX pour l'opposition et M. Raphaël GAUVAIN pour la majorité, la mission d'évaluer 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 2 ». Après six mois de travaux et une cinquantaine d'auditions, le rapport de la mission d'information a été enregistré à la présidence de l'Assemblée Nationale le 7 juillet 2021¹⁴.

La première partie de ce rapport est consacrée à l'action de l'Agence française anticorruption, ainsi qu'à l'obligation générale de prévention et de détection de la corruption prévue par la loi.



¹⁴ https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b4325_rapport-information#

La mission d'information parlementaire a dressé plusieurs constats positifs :

✎ Sur l'action de l'AFA

➤ « **L'AFA a rapidement été opérationnelle** : dès 2017, elle a lancé ses premiers contrôles et a élaboré des recommandations. **Ce volontarisme a permis d'installer et de crédibiliser le dispositif** issu de la loi Sapin 2, du point de vue des entreprises comme de nos partenaires étrangers. La mise en œuvre d'un référentiel anticorruption ambitieux, dont le respect est effectivement contrôlé par l'Agence, a favorisé sa diffusion auprès des acteurs économiques, qui paraissent désormais correctement sensibilisés à la problématique de la prévention de la corruption. **Les premiers contrôles ouverts par l'Agence ont été marqués par des difficultés opérationnelles** ainsi que par certaines maladresses, qui ont nui à l'établissement d'une relation de confiance avec les acteurs économiques, **mais l'Agence a rapidement pris conscience de ces difficultés, et des améliorations ont été apportées.** »

➤ « Tirant les enseignements de ces premières expériences, l'agence a procédé à des améliorations concernant la gestion des ressources humaines, le déroulement des contrôles et la formalisation des rapports. » Les parlementaires observent en effet que **l'AFA a su faire « évoluer ses méthodes et son organisation »** et « se félicitent de ces évolutions, et encouragent l'agence à poursuivre les efforts engagés (depuis 2019) pour favoriser la réalisation de contrôles plus courts et plus concentrés. »

➤ « L'agence a été créée rapidement et a très vite démarré ses activités. Ses **missions de conseil et d'accompagnement sont bien assurées et appréciées** par les acteurs auxquels elles sont destinées. Les auditions conduites ont relevé l'intérêt que représentait l'activité d'appui de l'AFA pour les acteurs publics comme économiques. Elles ont aussi fait apparaître des problèmes de méthode à l'occasion des premiers contrôles, mais ceux-ci sont en voie d'amélioration suite à **des évolutions notables apportées par l'Agence à sa méthodologie de contrôle, ainsi que par des changements dans sa politique de ressources humaines** ».

➤ Les deux députés soulignent que « **les moyens dévolus à l'Agence ont été significativement inférieurs aux estimations initiales**, et que les contraintes associées au rattachement de l'agence au secrétariat général des ministères économiques et financiers pèsent sur son attractivité ». « Vos Rapports constatent par ailleurs que l'AFA a mis en œuvre une stratégie de communication pertinente, qui lui a permis de s'imposer rapidement dans le paysage institutionnel français ».

« L'action de l'AFA a été déterminante dans la diffusion du dispositif prévu par la loi »



✓ Sur le dispositif français anticorruption

→ « En à peine quatre ans, la loi Sapin 2 a permis à la France de rattraper le retard en matière de prévention de la lutte contre la corruption qu'avaient identifié les observateurs internationaux.

→ Le référentiel anticorruption français, prévu par la loi et complété par les recommandations et les guides de l'AFA, constitue une avancée remarquable qui permet de hisser la France au niveau des meilleurs standards internationaux (rapport, page 42) ».

✓ Sur la création et l'application des conventions judiciaires d'intérêt publics

→ « Le dispositif de la CJIP a rapidement prouvé son efficacité. Il a également été utilisé très rapidement, y compris sur des affaires dont l'enquête était en cours au moment de l'adoption de la loi. Ce nouvel outil a permis le règlement concerté, avec des autorités de poursuites étrangères, d'affaires de corruption complexes concernant des entreprises françaises. Les douze conventions judiciaires d'intérêt public conclues ont conduit au versement de sommes importantes au Trésor public (plus de 3 milliards d'euros) ».

« Le dispositif de prévention de la corruption issu de la loi Sapin 2 constitue une avancée majeure dans la lutte contre la corruption en France »

Le rapport d'information formule enfin 50 propositions pour conforter ces avancées et renforcer le modèle français de lutte contre la corruption. Certaines de ces propositions rejoignent les préconisations de l'AFA.

- ✓ **Supprimer la condition tenant à la localisation en France du siège social** de la société mère, afin de soumettre aux obligations prévues par l'article 17 les petites filiales de grands groupes étrangers établies en France, dès lors que la société mère dépasse les seuils prévus par la loi. (proposition n° 1).
- ✓ Adopter **un nouveau plan** national pluriannuel de lutte contre la corruption, **plus ambitieux, détaillé et transparent** (proposition n° 8).
- ✓ **Renforcer le pilotage gouvernemental** de la lutte contre la corruption en réunissant régulièrement un comité interministériel spécialisé, présidé par le Premier Ministre, et dont l'Agence française anticorruption assurerait le secrétariat permanent (Proposition 10).
- ✓ **Créer des obligations de conformité adaptées aux administrations publiques**, qui seraient modulées selon leur taille et les risques auxquels elles sont exposées, et accompagner ces obligations de mesures de publicité (propositions n° 12 et 13).

2. L'APPROCHE FRANÇAISE PROMUE À L'INTERNATIONAL

2.1. Le référentiel anticorruption français, promu par l'AFA dans les organisations internationales

LE SUIVI DES TRAVAUX DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

L'AFA participe à la définition et à la mise en œuvre de la position des autorités françaises contre la corruption au sein des enceintes multilatérales.

En 2021, elle est intervenue dans 63 événements internationaux, et notamment :

- ✓ au groupe de travail anticorruption de l'OCDE pour la révision de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, dont la version finale a été adoptée le 26 novembre ;
- ✓ au groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique de l'OCDE (SPIO) ;
- ✓ à la task force sur les indicateurs d'intégrité publique de l'OCDE ;
- ✓ au Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS), en particulier relatif à la rédaction de lignes directrices sur les standards de bonne gouvernance dans le sport ;
- ✓ au groupe de travail sur la prévention de la corruption et au groupe d'examen de l'application de la Convention de Mérida (IRG) ;
- ✓ au réseau « European Partners against Corruption » (EPAC) and « European contact-point network against corruption » (EACN) sur le renforcement de la coopération inter-agences et la rédaction d'un manuel sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité.

LES ÉVALUATIONS DE LA FRANCE

L'AFA prend part également à la valorisation des efforts réalisés par la France en matière de prévention de la corruption et à la mise en œuvre des recommandations internationales. L'année 2021 a été marquée par la contribution de l'AFA :

- ✓ au rapport de suivi de l'évaluation de la France au titre du 5^e cycle du GRECO du Conseil de l'Europe sur la prévention de la corruption dans les hautes fonctions de l'exécutif et les services répressifs ;
- ✓ à l'évaluation de la France au titre de la Convention des Nations unies contre la corruption : relecture du rapport final d'évaluation de 2^e cycle en mai et juin 2021 ;
- ✓ comme indiqué plus haut dans le présent rapport, à la préparation et l'évaluation de la France (phase 4) dans le cadre de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales ;
- ✓ à la préparation de l'évaluation de la France par le Groupe d'action financière GAFI et de sa visite sur place en juillet.



Focus sur la 9^e Conférence des États Parties (CoSP) à la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC)



En 2021, l'AFA a participé, aux côtés du Ministère des Affaires Étrangères et du Parquet National Financier, à la 9^e Conférence des États parties (CoSP) à la Convention des Nations unies contre la corruption (UNCAC) organisée à Sharm el Sheikh par l'autorité de contrôle administratif (ACA) égyptienne, avec laquelle l'AFA a par ailleurs signé un protocole de coopération en 2019.

Cet évènement biennuel international regroupe des délégations du monde entier, tous les pays signataires de la Convention y étant invités.

La CoSP soutient les États dans la mise en œuvre de la Convention, elle donne des orientations politiques à l'ONUDC pour développer des activités de lutte contre la corruption. Les réunions de la CoSP consistent à promouvoir et examiner la mise en œuvre de la Convention, formuler des recommandations et faciliter l'échange d'informations.

En 2021, huit résolutions ont été adoptées portant notamment sur la lutte contre la corruption dans des situations de crise, le renforcement régional des mécanismes de la Convention, la coopération internationale dans la détection et la répression, l'utilisation des informations sur la propriété effective ou la formation.

La CoSP fournit également l'occasion pour chaque pays participant, grâce aux « side events » ou aux rencontres bilatérales qui s'y tiennent, de rencontrer ses homologues étrangers ou d'entretenir des relations préexistantes.

Une conférence co-organisée par le réseau NCPA et l'homologue italien de l'AFA a ainsi permis d'échanger sur l'utilisation des nouvelles technologies dans la prévention et la détection de la corruption. Une réflexion a également été conduite à l'initiative de l'autorité anticorruption grecque (NTA) sur l'élaboration des stratégies nationales anticorruption.

2.2. L'AFA, un membre actif des réseaux de coopération anticorruption

Pour être efficace, la lutte contre la corruption nécessite des efforts coordonnés, mobilisant un large éventail de parties prenantes au niveau international. L'AFA s'engage dans cette dynamique collective en contribuant à l'essor de réseaux de coopération et de partenariats multi-acteurs dédiés à l'anticorruption.

LE RÉSEAU DES AUTORITÉS DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION (NCPA)

Après l'avoir présidé en 2020, l'AFA a assuré la vice-présidence du NCPA en 2021. Sous l'égide du Conseil de l'Europe, cette initiative réunit autour de la prévention de la corruption une trentaine d'entités publiques et des partenaires issus de différents secteurs de la société. L'AFA est intervenue dans **8 évènements** en lien avec le réseau et a dirigé :

- ✓ l'élaboration d'un **annuaire mondial des autorités anticorruption** ;
- ✓ la publication de **recommandations pour faire face aux paiements de facilitation** en quatre langues ;
- ✓ les travaux sur **les facteurs de réussite en matière de formation** anticorruption.

En outre, l'Agence a pris part aux projets menés par les autres membres du NCPA, comme le compendium de bonnes pratiques dans l'utilisation des nouvelles technologies pour prévenir la corruption.

LES PARTENAIRES EUROPÉENS CONTRE LA CORRUPTION (EPAC/EACN)

Dans le cadre de l'EPAC/EACN, un réseau composé d'autorités anti-corruption et d'organes de contrôle des forces de l'ordre d'États européens, l'AFA est intervenue dans **3 rencontres**, dont la conférence annuelle qui s'est tenue en Lituanie. Aux côtés des membres de l'Autriche, de l'Allemagne et de la Roumanie, l'AFA a rédigé un **manuel sur la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité**. Sa contribution a porté sur le renforcement de la coopération inter-agences.

L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DES AUTORITÉS ANTICORRUPTION (IAACA)

En décembre 2021, l'AFA a été **élue à la vice-présidence du comité exécutif** de l'IAACA, une association qui regroupe plus de 140 pays en vue d'encourager la mise en œuvre de la Convention des Nations unies contre la corruption.

LE PARTENARIAT CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SPORT (IPACS)

Des organisations sportives, des institutions internationales et des gouvernements sont rassemblés au sein de l'IPACS afin de promouvoir l'intégrité dans le sport. En 2021, l'AFA a participé à **16 réunions** de cette enceinte et a été impliquée dans le développement d'un **référentiel commun de bonne gouvernance**. Elle a animé notamment les échanges sur ce sujet lors de la conférence organisée à Rome par le Conseil de l'Europe et le Département italien du sport.



▲ Présentation réalisée par l'AFA lors de la conférence de l'EPAC/EACN à Vilnius.



▲ Panel modéré par l'AFA à l'occasion de la conférence sur l'intégrité dans le sport à Rome.

2.3. La stratégie internationale de l'AFA en faveur d'une approche européenne

L'AFA contribue, par la mise en œuvre d'actions de coopération, à l'application des engagements internationaux de la France et au rayonnement de l'expertise technique française, en développant des actions de coopération, d'appui et de soutien techniques avec les pays demandeurs et qui présentent un intérêt stratégique pour la France notamment :

- ▶ les pays en avance dans la lutte contre la corruption : échanges réguliers avec le DOJ¹⁵, des experts universitaires américains et les autorités anglaises comme l'International Anti-Corruption Coordination Centre (IACCC) basé à Londres ;
- ▶ les partenaires européens : l'AFA est engagée dans les travaux du Réseau des partenaires européens contre la corruption (EPAC/EACN) et du Conseil de l'Europe. Elle renforce ses contacts avec les services anticorruption des pays géographiquement proches, qu'ils soient ou non dotés d'une autorité à compétence nationale. En 2021 l'AFA a établi un nouveau partenariat opérationnel avec l'Agence nationale anticorruption italienne, l'ANAC. Ce protocole d'accord permet de tisser une relation privilégiée, en identifiant des points de contact et en développant des échanges réguliers sur les pratiques de prévention et de détection de la corruption. Le directeur de l'AFA a effectué en 2021 un voyage officiel en Roumanie et Moldavie afin d'appuyer les efforts développés par ces pays dans la lutte contre la corruption.



▲ Signature d'un protocole de coopération avec l'Autorité italienne anticorruption (Giuseppe BUSIA, président de l'ANAC).

¹⁵ Department of justice (DOJ), département américain de la justice.

- ▶ les pays francophones : Mali, Tunisie, Québec, Guinée et Cameroun, large diffusion du MOOC dans les pays francophones, Organisation Internationale de la Francophonie (OIF). En 2021, l'AFA, avec l'appui d'Expertise France, et à la tête d'un consortium constitué de la Deutsche Stiftung für Internationale Rechtliche Zusammenarbeiten (IRZ) et la direction générale anticorruption du Ministère de l'intérieur roumain (DGA) a remporté, en mai, le jumelage d'appui institutionnel en matière de prévention de la corruption avec l'autorité anticorruption tunisienne (l'Instance Nationale de Lutte contre la Corruption – INLUCC). Sa mise en œuvre est conditionnée à l'évolution de la situation politique en Tunisie ;
- ▶ les partenaires commerciaux de la France : notamment l'Italie et le Brésil, premier partenaire commercial en Amérique latine et première destination des investissements français parmi les pays émergents ;
- ▶ les pays sollicitant l'expertise technique de la France : plusieurs actions de sensibilisation et d'assistance technique ont été conduites à destination de pays d'Amérique latine, d'Afrique du Nord, du Moyen Orient et d'Asie centrale.

Au cours de l'année 2021, l'AFA a reçu deux délégations étrangères d'Ouzbékistan et du Salvador, pour leur présenter le dispositif français anticorruption. L'Agence a aussi organisé sept réunions techniques bilatérales à distance avec des autorités et des représentants de la société civile en provenance de diverses régions du monde.

Au mois de mars 2021, l'AFA et l'Inspection générale du gouvernement du Vietnam (GIV) se sont réunis sur le thème de l'intégrité dans la fonction publique et la lutte contre les conflits d'intérêts. Cette conférence a permis de présenter le dispositif français et ses dernières évolutions mais aussi de comprendre comment est développé le dispositif vietnamien.

- ▶ les banques multilatérales de développement, avec la signature de Memorandum of understanding (MoU) avec la Banque européenne d'investissement, la Banque interaméricaine et la Banque africaine, et l'organisation d'ateliers avec la Banque mondiale et la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

L'ÉCHANGE DE BONNES PRATIQUES

En 2021, l'AFA a échangé des bonnes pratiques de détection et de prévention de la corruption, dans le cadre d'une crise sanitaire persistante. Parmi ces échanges :

- ▶ une formation TAIEX avec l'Union européenne et les autorités israéliennes sur la responsabilité pénale des personnes morales ;
- ▶ un webinaire organisé par l'ENM à destination des autorités anticorruption du Kazakhstan ;
- ▶ un séminaire de formation sur la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent proposé par l'ENA à l'attention de contrôleurs des finances tunisiens ;
- ▶ des contacts réguliers avec des chercheurs internationaux (comme l'université de Richmond ou le Basel Institute on Governance) et des représentants du mouvement sportif international (comme le Forum international pour l'intégrité du sport (IFSI) organisé par le Comité international olympique).



▲ Échanges avec le secrétaire d'État à la justice roumain M. Mihai PASCA, et l'ambassadrice de France Mme Laurence AUER.

Témoignage



Andrew SPALDING

Professeur à l'École de droit de l'Université de Richmond,
Rédacteur senior du FCPA Blog

1. VOUS AVEZ CONTACTÉ L'AFA DANS LE CADRE DE VOS RECHERCHES POUR LE LIVRE « A NEW MEGASPORT LEGACY ». POURRIEZ-VOUS NOUS EN DIRE UN PEU PLUS SUR CE PROJET ?

Le livre traite de la capacité nouvelle des « méga sports » (les événements sportifs majeurs, ndlr), à laisser en héritage au pays hôte une amélioration des lois, des normes et des pratiques en matière de lutte contre la corruption et/ou de droits humains. La France est un acteur historiquement important dans ce nouveau processus : elle a obtenu les droits d'accueillir les Jeux olympiques de 2024 la même année que Sapin II et le devoir de vigilance sont entrés en vigueur. Paris est également la première ville hôte des Jeux olympiques à avoir une obligation contractuelle d'adopter des mesures significatives pour prévenir les atteintes à la probité et aux droits humains. Étant donné que ses missions couvrent le COJO 2024 et la SOLIDEO, l'AFA contribue à ouvrir une nouvelle voie dans l'utilisation des « méga sports » pour promouvoir la conformité.

2. VOUS AVEZ ÉCRIT UN ARTICLE POUR LE FCPA BLOG DANS LEQUEL VOUS SOULIGNEZ L'ORIGINALITÉ DE LA STRATÉGIE FRANÇAISE DE CONFORMITÉ. EN QUOI EST-ELLE DIFFÉRENTE DE CELLES DES AUTRES PAYS ? QUELLE EST LA VALEUR AJOUTÉE D'UNE AGENCE GOUVERNEMENTALE CHARGÉE DE PROMOUVOIR ET DE CONTRÔLER LA CONFORMITÉ ?

Lorsque j'examine le paysage mondial de la lutte contre la corruption, je vois trois principales approches pour inciter les entreprises à se conformer à la législation anticorruption : d'abord, les réductions discrétionnaires des sanctions (comme aux États-Unis) ; ensuite, la défense légale des procédures adéquates (comme au Royaume-Uni) ; et enfin, l'exigence de conformité autonome que la France est en train d'inaugurer. À mon avis, il s'agit d'une nette progression, la France marquant le point culminant de cette évolution. De même, la France ne demande pas à ses procureurs de faire office d'experts en conformité à temps partiel, mais a confié cette mission à une agence, créée à cette fin. L'AFA expérimente une approche essentiellement pédagogique, plutôt que punitive, pour promouvoir la conformité. Ce sont là des contributions cruciales et novatrices à l'effort mondial anticorruption. Il est important que d'autres juridictions voient ces trois approches et décident laquelle adopter ; pour ma part, je vais promouvoir l'approche française.

3. L'AFA S'ENGAGE À FAIRE PROGRESSER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION AU NIVEAU INTERNATIONAL. EN PARTICULIER, ELLE A JOUÉ UN RÔLE CLÉ DANS LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU NCPA. QUE PENSEZ-VOUS DE CE TYPE D'INITIATIVE DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ?

Il ne fait aucun doute que l'application des lois et la coopération dans les affaires multi-juridictionnelles sont la clé d'une mise en œuvre efficace de la lutte contre la corruption au niveau mondial. L'application unilatérale, sporadique et inégale des lois sur la corruption transnationale, que nous constatons aujourd'hui, a des conséquences néfastes, notamment dans les pays en développement. Compte tenu de son approche novatrice en matière de conformité, la France a la crédibilité morale pour mener de telles coopérations. Il est grand temps que la France devienne un leader mondial dans le domaine de la lutte contre la corruption.



2

ACTIVITÉS
DE CONTRÔLE

Chiffres clés

Les contrôles de l'AFA prévus aux 3^o et 4^o de l'article 3 et au III de l'article 17 de la loi se répartissent en deux catégories :

- ✔ **les contrôles ouverts à l'initiative du directeur de l'AFA (ci-après « contrôles d'initiative »)** et qui concernent :
 - ➔ les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés relevant du titre II du livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales¹⁶, les associations et fondations reconnues d'utilité publique¹⁷, ainsi que les personnes morales qui participent à la préparation, à l'organisation, au déroulement et à la gestion des jeux olympiques et paralympiques de 2024 ou qui sont chargées des opérations de reconfiguration des sites olympiques et paralympiques postérieurement à l'organisation de ces jeux¹⁸, contrôlés sur le fondement du 3^o de l'article 3 ;
 - ➔ les sociétés et EPIC¹⁹ atteignant les seuils prévus au I de l'article 17 ;

Il est à noter que certains EPIC, SEM et sociétés publiques locales sont assujettis à la fois au respect du 3^o de l'article 3 et à celui de l'article 17 de la loi²⁰ ;
- ✔ **les contrôles de l'exécution des sanctions administratives et des mesures judiciaires imposant la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité (ci-après « contrôles d'exécution »)**, dans le cadre des décisions d'injonction de mise en conformité prononcées par la commission des sanctions de l'AFA et des nouvelles mesures judiciaires introduites par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (la convention judiciaire d'intérêt public – CJIP – et la peine de programme de mise en conformité - PPMC).

Les contrôles d'initiative et d'exécution visent à s'assurer de l'existence, de la qualité et de l'efficacité des dispositifs anticorruption déployés par les entités contrôlées, c'est-à-dire des mesures et procédures destinées à prévenir et détecter les atteintes à la probité²¹.

Sur un plan strictement opérationnel, les modalités de conduite des contrôles d'initiative et des contrôles d'exécution sont les suivantes :

- ✔ **les « contrôles d'initiative »** peuvent soit passer en revue l'intégralité du dispositif anticorruption des entités contrôlées (« **contrôles globaux** »), soit viser certaines composantes du dispositif anticorruption seulement (« **contrôles thématiques** »), soit aller au-delà de l'audit des dispositifs anticorruption pour accompagner dans la durée les entités concernées dans la conception, la validation, le déploiement des mesures et procédures qui demeureront à mettre en œuvre (« **contrôles in itinere** ») soit porter sur la mise en œuvre des recommandations faites à l'issue d'un contrôle d'initiative précédent (« **contrôles de suites** »), le cas échéant après un avertissement émis par le directeur de l'AFA ;
- ✔ **les « contrôles d'exécution »** visent à s'assurer du respect des injonctions de mise en conformité prononcées par la commission des sanctions (« **contrôles d'injonction de mise en conformité** ») ou de la bonne exécution des programmes de mise en conformité (« **contrôles de programme de mise en conformité** ») contenus dans les mesures judiciaires (convention judiciaire d'intérêt public ou peine complémentaire de programme de mise en conformité). À la demande de l'autorité de poursuite, la conclusion d'une CJIP peut être précédée d'un examen préalable permettant de définir l'opportunité et l'étendue du programme éventuel et d'évaluer le plafond des frais d'expertise laissés par la loi à la charge de la personne morale (« **examens préalables à l'établissement d'une mesure judiciaire** »).

16 Soit l'ensemble des sociétés d'économie mixte locales et les sociétés publiques locales (art. 212 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale).

17 Entités regroupées dans la catégorie générique « acteurs publics » (AP).

18 Art. 30 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux olympiques et paralympiques de 2024.

19 Entités regroupées dans la catégorie générique « acteurs économiques » (AE).

20 Les contrôles y afférents, qui concernent les SEM et EPIC qui atteignent les seuils définis par l'article 17 de la loi, sont des « contrôles mixtes ».

21 La corruption et le trafic d'influence pour les entités assujetties à l'article 17 de la loi, auxquels s'ajoutent la prise illégale d'intérêt, la concussion, le détournement de fonds publics et le favoritisme pour les entités assujetties au seul article 3 ou concomitamment aux articles 3 et 17.

1. EN 2021, LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE DE L'AFA ONT CONNU UN REBOND

En 2021, l'AFA a engagé 34 nouveaux contrôles et examens préalables :

- ✓ 6 contrôles d'exécution :
 - ➔ 2 contrôles d'injonction de mise en conformité à la demande de la commission des sanctions,
 - ➔ 3 examens préalables à l'établissement d'éventuelles CJIP (2 à la demande du parquet national financier, 1 à la demande du parquet de Paris) ;
 - ➔ 1 contrôle de programme de mise en conformité en exécution d'une CJIP signée par le parquet national financier ;
- ✓ 28 contrôles d'initiative,
 - ➔ 18 portent sur des acteurs économiques, dont 4 contrôles globaux (2 portant sur des entreprises du CAC 40), 11 contrôles thématiques portant sur les principales entreprises de deux secteurs d'activité particulièrement exposés et 3 contrôles de suites d'avertissement sur des entreprises contrôlées en 2018.

Ces 18 contrôles ouverts en 2021 portent sur des entreprises réalisant un chiffre d'affaires s'échelonnant de 187 M€ à 30 Md€ et disposant d'un effectif compris entre 1000 et 271000 collaborateurs. Parmi elles, une a son siège social en province. 5 sont des filiales françaises de groupes étrangers. Elles détenaient à la date de l'ouverture du contrôle entre 0 et 966 filiales, dont en moyenne 66 % implantées à l'étranger.

➔ 10 sur des acteurs publics, dont 7 contrôles globaux parmi lesquels figure un contrôle mixte²² (1 opérateur de l'État, 1 organisme de sécurité sociale, 1 chambre consulaire, 1 entreprise publique, 3 collectivités (1 département et 2 communes de plus de 100000 habitants)), 2 contrôles thématiques portant sur 2 communes de plus de 100000 habitants et 1 contrôle de suites sur une collectivité contrôlée en 2018.

Ces 10 contrôles ouverts en 2021 portent sur des acteurs publics dotés d'un budget s'échelonnant de 300 M€ à 51 Md€. Parmi eux, trois ont un budget supérieur à 1 Md€, et sept un budget compris entre 300 M€ et 1 Md€. Les effectifs de ces acteurs publics varient de 1200 à plus de 6000. Six d'entre eux ont leur siège hors Île-de-France.

Les contrôles/examens ouverts depuis 2017	2017		2018			2019			2020			2021			Total général
	AE		AE	AP		AE	AP		AE	AP		AE	AP		
Contrôle d'exécution			8	8		2	2		1	1		6	6		17
Contrôles d'injonction de mise en conformité												2	2		2
Contrôles de programme de mise en conformité			4	4					1	1		1	1		6
Examens préalables			4	4		2	2					3	3		9
Contrôle d'initiative	6	6	28	15	43	20	16	36	19	10	29	18	10	28	142
Contrôles globaux	6	6	28	15	43	3	9	12	4	8	12	4	7	11	84
Contrôles <i>in itinere</i>							2	2							2
Contrôles de suite						5	5	10	4	2	6	3	1	4	20
Contrôles thématiques						12		12	11		11	11	2	13	36
Total général	6	6	36	15	51	22	16	38	20	10	30	24	10	34	159

²² Contrôle à la fois fondé sur l'article 3 et sur l'article 17 de la loi.

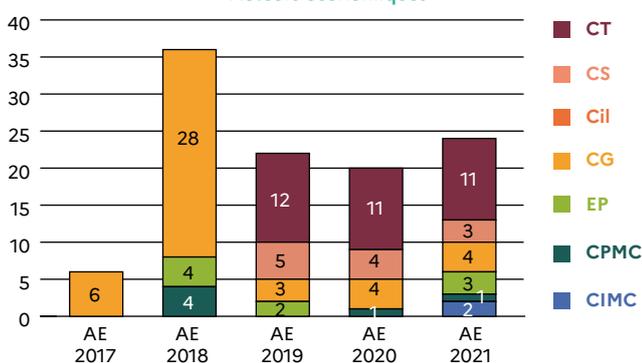
Ainsi, depuis octobre 2017, au 31 décembre 2021, 159 contrôles et examens ont été ouverts, dont :

- ✓ 108 contrôles et examens sur les acteurs économiques, 51 contrôles sur les acteurs publics,
- ✓ 17 contrôles et examens relatifs à des contrôles d'exécution et 142 contrôles d'initiative, dont 84 contrôles globaux, 2 contrôles *in itinere*, 36 contrôles thématiques et 20 contrôles de suites.

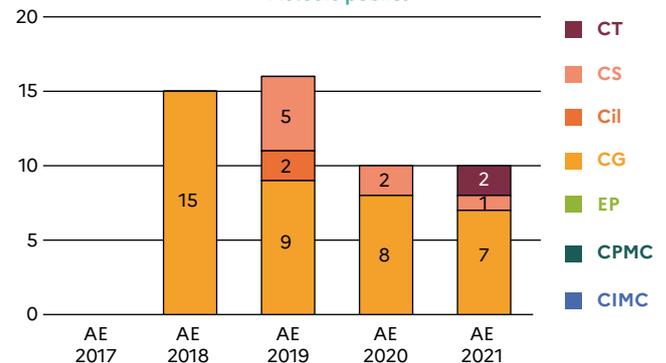
Répartition des contrôles/examens ouverts par types d'entités contrôlées	AE	AP	Total général
Contrôle d'exécution	17		17
Contrôles d'injonction de mise en conformité	2		2
Contrôles de programme de mise en conformité	6		6
Examens préalables	9		9
Contrôle d'initiative	91	51	142
Contrôles globaux	45	39	84
Contrôles <i>in itinere</i>		2	2
Contrôles de suite	12	8	20
Contrôles thématiques	34	2	36
Total général	108	51	159

2. LES CONTRÔLES OUVERTS EN 2021 ONT CONTRIBUÉ À LA DIVERSIFICATION DES MODALITÉS DE CONTRÔLE INITIÉES EN 2018

Évolution des contrôles ouverts par types de contrôles
Acteurs économiques



Évolution des contrôles ouverts par types de contrôles
Acteurs publics



3. DE NOUVEAUX CONTRÔLES AU SERVICE DE LA STRATÉGIE DE L'AFA

Les contrôles ouverts en 2021 ont répondu, dans le respect des lignes directrices guidant la programmation des contrôles de l'AFA, à la stratégie de contrôle de l'AFA dont l'objectif est de favoriser le déploiement le plus rapide possible de dispositifs anticorruption complets et efficaces au sein des organisations les plus exposées aux risques d'atteintes à la probité.

Les lignes directrices guidant la programmation des contrôles de l'AFA depuis 2017 tiennent compte :

- ▶ de l'exposition aux risques des organisations, qui dépend de multiples facteurs, comme le chiffre d'affaires réalisé, l'ampleur du budget géré, mais également, s'agissant des entreprises, de leur caractère stratégique (au regard notamment de la part des activités à l'export et de l'exposition internationale, de la détention de technologies clefs, de leur exposition éventuelle à des stratégies pénales agressives d'autorités de poursuite étrangères, etc.), et pour les acteurs publics et les associations et fondations reconnues d'utilité publique, du volume de commande publique et des crédits d'intervention, de la participation aux activités de service public, de la délivrance d'autorisations, etc. ;
- ▶ des secteurs et des territoires ou pays particulièrement exposés au sein desquels les organisations déploient leurs activités ;
- ▶ de l'impact potentiel des contrôles sur la diffusion des bonnes pratiques au sein de la filière, secteur, strate ou catégorie auquel appartient l'organisation ;
- ▶ des signalements adressés à l'AFA.

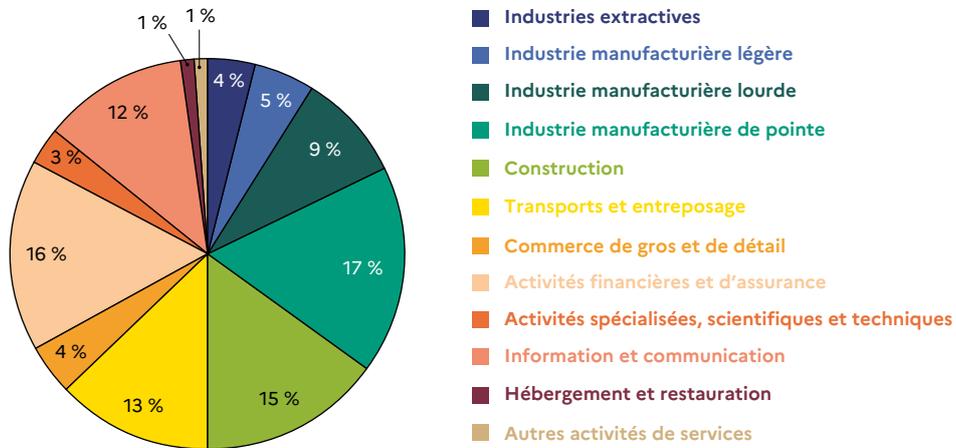
L'impact potentiel du contrôle sur la diffusion des bonnes pratiques au sein de la filière, du secteur, de la strate ou de la catégorie auxquels appartient l'entité contrôlée a ainsi guidé le choix de tous les contrôles ouverts en 2021. Parmi ces entités contrôlées, toutes appartenaient en outre à des secteurs (pour les entreprises) ou catégories (pour les acteurs publics) particulièrement exposés, 11 d'entre elles (soit 61 % des 18 nouveaux contrôles ouverts sur les entreprises et près de 40 % du total des nouveaux contrôles d'initiative) déployaient leurs activités sur des territoires particulièrement exposés et 1 avait fait l'objet d'un signalement jugé crédible.

Les contrôles ouverts en 2021 ont ainsi conforté le ciblage des contrôles de l'AFA sur les secteurs d'activités et les acteurs les plus exposés :

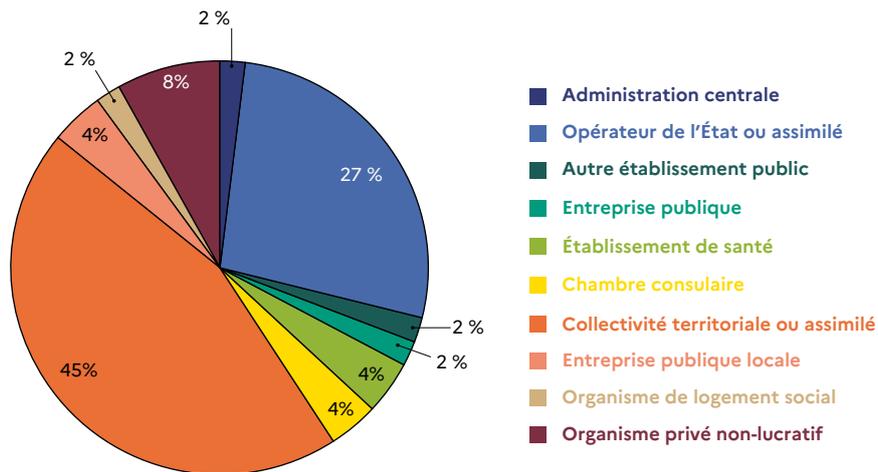
- ✔ un tiers des contrôles ouverts depuis 2017 sur les entreprises ont porté sur l'industrie manufacturière, 16 % sur le secteur financier, 15 % sur celui de la construction, 13 % sur le secteur des transports et 12 % sur le secteur de l'information et de la communication, ces entreprises étant pour la plupart d'entre elles très présentes à l'international ;
- ✔ plus de 80 % des contrôles ouverts sur le fondement du 3° de l'article 3 de la loi ont porté sur des opérateurs de l'État, des collectivités territoriales et des organismes privés non lucratifs.

Les contrôles ouverts en 2021 ont conforté le ciblage des contrôles de l'AFA sur les secteurs d'activités et les acteurs les plus exposés

Répartition par secteurs d'activité Acteurs économiques



Répartition par catégorie d'acteurs publics



Les contrôles d'exécution

1. L'EFFICACITÉ DES CJIP DANS LA MISE EN CONFORMITÉ DES ENTREPRISES SIGNATAIRES A ÉTÉ RÉAFFIRMÉE EN 2021

Les quatre premiers contrôles de programmes de mise en conformité ouverts en 2018 et achevés en 2021 démontrent la forte capacité des CJIP à inscrire les personnes morales signataires dans une dynamique de mise en conformité.

Les entités soumises à un programme de mise en conformité ont en effet, au terme du délai imparti, mis en œuvre la quasi-totalité des actions définies dans le plan d'action validé par l'AFA, respectant ainsi le calendrier arrêté lors du programme, dans un contexte pourtant marqué par la pandémie de Covid-19. **Au 31 décembre 2021, sur le fondement des quatre rapports finaux adressés aux parquets signataires, 4 avis d'extinction de l'action publique ont été émis.**

Parmi ces quatre CJIP exécutées, l'une d'entre elles, celle concernant la Société générale, s'inscrivait dans un règlement global concerté avec le département américain de la Justice (*US DoJ*). Le *deferred prosecution agreement (DPA)* conclu en regard de cette CJIP, échu en 2021, s'est également accompagné d'un abandon des poursuites, la mise en conformité de l'entreprise sous le seul contrôle de l'AFA ayant été jugée satisfaisante par nos homologues américains.

L'année 2021 a également été marquée par :

- ✓ l'ouverture du nouveau contrôle de programme de mise en conformité dans le cadre de la CJIP de Bolloré SE²³,
- ✓ la poursuite du contrôle du programme de mise en conformité d'Airbus SE à travers la réalisation d'audits ciblés,
- ✓ les 2 premiers contrôles d'injonction de mise en conformité réalisés à la demande de la commission des sanctions de l'AFA, dans la perspective d'audiences qui se sont tenues en juin et octobre 2021.

Témoignage



Bertrand BRÉHIER

Direction des Affaires Juridiques Groupe Société Générale
Réglementation Bancaire, Sécurité Financière
et droit de la Concurrence – Responsable adjoint

1. QUEL REGARD PORTEZ-VOUS SUR LA CJIP ?

On ne peut que se féliciter de l'adoption de ce dispositif en droit français. Force est de constater que le système de justice pénale « transactionnelle » fonctionnait à l'étranger avec efficacité. Nous ne la connaissions en France qu'à travers le mécanisme de la CRPC qui suppose une reconnaissance de

²³ Le 9 février 2021, le parquet national financier et Bolloré SE ont en effet signé une CJIP mettant ainsi fin à des poursuites concernant des agissements ayant eu lieu entre 2009 et 2011 et portant sur des faits de corruption d'agent public étranger en France et au Togo.

culpabilité, ou, que dans sa version administrative, avec la composition du même nom devant l'AMF. Il était donc tout à fait souhaitable d'adopter un dispositif analogue aux *Deferred Prosecution Agreements* américains. Les avantages sont bien connus : rapidité de la procédure, absence de déclaration de culpabilité, absence de jugement de condamnation, meilleure prévisibilité de la sanction, prise en compte des efforts de remédiation entrepris et du degré de coopération de l'entreprise avec les autorités. Au-delà de ces avantages procéduraux, l'instauration du mécanisme de CJIP a surtout permis d'entériner la possibilité de coordonner les éventuelles enquêtes initiées simultanément par des autorités étrangères (US notamment) pour, in fine, procéder à un règlement simultané de ces dossiers. Au-delà du cas SG, c'est aussi une avancée certaine en termes de souveraineté pour la France.

Cela permet, dans des procédures dont les sanctions sont potentiellement très lourdes, et qui peuvent durer plusieurs années, de mettre rapidement derrière les acteurs concernés certains litiges qui peuvent être très pénalisants vis-à-vis de leurs parties prenantes (actionnaires, analystes, régulateurs, opinion publique...).

Par ailleurs, la prise en compte de la qualité et de l'effectivité du dispositif de conformité anticorruption pour l'accès à ces mécanismes de résolution des poursuites et, le cas échéant, dans le calcul de la sanction est un incitatif très fort pour les entreprises à renforcer, toujours plus, les mesures et procédures déployées.

2. QUELLES ONT ÉTÉ LES OBLIGATIONS MISES À LA CHARGE DE VOTRE GROUPE DANS LE CADRE DE LA CJIP ?

Outre le paiement de l'amende d'intérêt public qui a été réalisé dans un délai de 10 jours à compter de l'expiration du délai de rétractation prévu dans la CJIP, Société Générale s'est engagée à faire évaluer par l'AFA, pendant deux ans, la qualité et l'effectivité des mesures mises en place en son sein. À ce titre, Société Générale s'est également engagée à verser à l'AFA une provision d'un montant de 3 millions d'euros correspondant au plafond des frais occasionnés par l'AFA en cas de recours à des experts.

Le contrôle par l'AFA s'est traduit, en pratique, par plusieurs audits : un audit initial conduit du 1^{er} avril au 31 juillet 2019, des audits ciblés et un audit final ont été réalisés du 4 mai au 14 juin 2020. À l'issue du premier audit, l'AFA a émis des observations et des recommandations, qui se sont traduites par un plan d'actions, discuté puis validé par elle. Ce plan d'action a constitué notre feuille de route. Entre ces séries d'audit, nous avons échangé de façon régulière avec l'AFA et lui avons adressé des rapports d'avancement ainsi que des documents justificatifs des actions accomplies. Lors de l'audit final, l'AFA a évalué l'état d'avancement de notre programme et a fait part de ses conclusions, ainsi que de son rapport, au PNF.

Le Procureur de la République Financier a constaté, par avis du 11 décembre 2020, et au vu du rapport final de l'AFA que Société Générale avait mis en œuvre la quasi-totalité des actions définies dans le plan validé par l'AFA, et que les actions restantes étaient en cours de déploiement, conformément au plan d'actions validé par l'AFA. Il a donc constaté l'exécution de nos obligations au titre de la CJIP et nous a avisé de l'extinction de l'action publique.

QUE PENSEZ-VOUS DU CADRE JURIDIQUE ET PROCÉDURAL DE LA CJIP ?

Le cadre juridique nous paraît dans l'ensemble satisfaisant, en l'état actuel des textes et surtout de la pratique. Le caractère « contradictoire » des travaux d'audit de l'AFA (via la remise d'un projet de rapport permettant à l'entité contrôlée de faire valoir ses observations) mériterait sans doute d'être précisé dans un texte, même si l'AFA le respecte tout à fait dans la pratique. C'est naturellement dans l'intérêt de l'entreprise, de l'AFA et du PNF.

Les phases d'échanges finales avec le PNF, qui fonctionnent également très bien dans la pratique, mériteraient peut-être également d'être précisées (par exemple via une circulaire de la Chancellerie).

La gestion des signalements reçus et émis par l'AFA

1. UNE ANNÉE MARQUÉE PAR LA MONTÉE EN PUISSANCE DES ACTIVITÉS RELATIVES AUX SIGNALEMENTS

	2020	2021
Nombre de signalements reçus par l'AFA	298	216
Nombre de signalements reçus traités par l'AFA (signalements année n – 1 traités en année n, signalements année n traités en année n)	288	205
Nombre de signalements émanant de l'AFA		
Nombre de transmissions externes issues des signalements reçus par l'AFA	9	79
<i>dont autorités/services hors parquets</i>	4	9
<i>dont parquets</i>	5	70
<i>dont hors art. 40</i>	4	63
<i>dont art. 40</i>	1	7
Nombre de transmissions externes issus des contrôles de l'AFA	2	7
<i>dont autorités/services hors parquets</i>
<i>dont parquets</i>	2	7
<i>dont hors art. 40</i>
<i>dont art. 40</i>	2	7

2. LES SIGNALEMENTS REÇUS PAR L'AFA

En 2021, l'AFA n'a été saisie d'aucune demande de contrôle par les autorités citées au 3° de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 et n'a reçu aucun signalement émanant des associations agréées dans les conditions prévues à l'article 2-23 du code de procédure pénale.

Des courriers, parfois anonymes et émanant notamment de particuliers, peuvent signaler des situations visant des personnes morales privées ou publiques susceptibles de donner lieu à une analyse de la sous-direction du contrôle. **En 2021, 216 signalements ont été reçus.**

L'un d'entre eux a contribué en 2021 à la décision du directeur de l'AFA d'ouvrir un contrôle destiné à apprécier l'existence, la qualité et l'efficacité des dispositifs anticorruption.

205 signalements ont été traités en 2021 (20 signalements reçus en fin d'année 2020 et 185 signalements reçus en 2021 qui ont pu être traités au cours de la même année). 51 % (104 signalements) étaient jugés exploitables à l'issue de leur examen initial, parmi lesquels 70 ont fait l'objet d'une prise de contact destinée à en approfondir le traitement, ayant conduit, pour 40 dossiers, à obtenir des informations complémentaires et pour 22 dossiers à orienter l'auteur du signalement vers le service compétent. Les dossiers correspondant à ces 205 signalements sont, pour 67 % d'entre eux, composés lors de leur transmission à l'AFA d'une note explicative, pour 10 % de documents obtenus en sources ouvertes, pour 8 % d'une copie de plaintes et pour 8 % de pièces contractuelles ou attachées à des marchés publics.

Parmi les 205 signalements traités en 2021, un quart émanait d'auteurs ayant souhaité conserver l'anonymat

Les auteurs des signalements

Parmi les 205 signalements traités en 2021, **un quart émanait d'auteurs ayant souhaité conserver l'anonymat**. Pour 77 % d'entre eux, rien ne permettait d'identifier que d'autres autorités ou services avaient été par ailleurs saisis.

Parmi ces 205 signalements, si 19 % de leurs auteurs ne pouvaient être rangés dans aucune catégorie, 60 % émanaient d'usagers/riverains/administrés, 7 % d'agents publics, 6 % d'élus, 4 % de salariés se présentant parfois comme lanceur d'alerte ou responsable de la conformité, 4 % de dirigeants ou de chefs d'entreprises.

Pour 14 % d'entre eux, leurs auteurs ont donné une indication sur l'organisation à laquelle ils appartenaient, notamment des entreprises (43 %, dont plus de la moitié relevait de l'article 17 de la loi), des associations (17 %), des collectivités territoriales (10 %), des hôpitaux (10 %).

Les organisations ou personnes mises en cause

Le traitement de ces 205 signalements permettait d'identifier :

- ✓ **116 personnes mises en cause**, dont 47 % d'élus, 22 % d'agents publics, 16 % de dirigeants ou de chefs d'entreprises, 3 % de salariés, 3 % d'usagers/riverains/administrés, 3 % d'auxiliaires de justice ;
- ✓ **144 acteurs publics**, dont 50 % des collectivités territoriales (pour 80 % d'entre-elles appartenant au bloc communal, dont près de la moitié des communes de moins de 3 500 habitants), 8 % des régions et 7 % des départements, plus de 35 % des services ou autorités de l'État (dont la justice dans 55 % des cas, les services déconcentrés de l'État et les services fiscaux dans près de 28 % des cas et les forces de sécurité intérieure dans 11 % des cas) et 4 % d'organismes de logement social ;
- ✓ **76 organisations de droit privé**, dont 71 % d'entreprises (dont plus de la moitié ne relevait pas de l'article 17 de la loi) et 13 % d'associations.

La catégorisation des faits signalés

Il est précisé que les données ci-dessous ne sauraient être considérées comme des infractions pénales consommées, mais seulement comme des indications sur les faits tels qu'il est permis de les catégoriser à l'issue de la mise en œuvre du dispositif de traitement des signalements reçus par l'AFA à de seules fins statistiques.

Le traitement de ces 205 signalements a permis de catégoriser 223 faits qui, s'ils étaient avérés, seraient susceptibles de constituer des infractions, dont :

- ✓ 71 % d'atteintes à la probité, dont 29 % relevant de la corruption d'agent public, 27 % de la prise illégale d'intérêt, 18 % du détournement de fonds ou de biens publics, 14 % du favoritisme, 8 % du trafic d'influence, 4 % de la concussion.
- ✓ 29 % d'autres infractions, dont 16 % d'abus de confiance, 14 % de faux, 11 % de fraude fiscale et 8 % de blanchiment de fraude fiscale, 5 % d'abus de biens sociaux.

Parmi ces 223 faits, lorsque leur localisation géographique a pu être déterminée (dans 72 % des cas), leur répartition géographique est la suivante :

Auvergne-Rhône-Alpes	33	21 %
Île-de-France	31	19 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	18	11 %
Occitanie	16	10 %
Normandie	10	6 %
Grand Est	9	6 %
Centre-Val de Loire	6	4 %
Bretagne	5	3 %
Bourgogne-Franche-Comté	4	3 %
Hauts-de-France	5	3 %
Nouvelle-Aquitaine	3	2 %
Outre-mer	2	1 %
Corse	0	0 %
Pays de la Loire	0	0 %
Étranger	18	11 %
(dont 56 % en Europe, 22 % en Afrique, 17 % en Amérique du sud et 6 % en Asie)		
Total	160	100 %

Parmi ces 223 faits, lorsque le secteur d'activité a pu être déterminé (dans 63 % des cas), 46 % concernent le secteur de l'administration publique, 11 % la construction, 4 % le secteur du transport et de l'entreposage, 4 % les activités immobilières, 3 % le secteur de la production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution, 3 % le secteur de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, 2 % les activités financières et d'assurance, etc.

Parmi ces 223 faits, lorsque la catégorie socio-professionnelle des personnes mises en cause a pu être déterminée (dans 24 % des cas), 48 % appartiennent à la catégorie des chefs d'entreprise de 10 salariés ou plus, 24 % à celle des cadres et employés de la fonction publique, 11 % à celle des commerçants et assimilés.

3. LES SIGNALEMENTS ADRESSÉS PAR L'AFA

Les signalements reçus par l'AFA peuvent justifier une réorientation vers un autre service ou à une autorité extérieure (parquet, administrations, etc.).

En 2021, parmi les signalements traités par l'AFA, 79 ont fait l'objet d'une transmission aux services ou autorités compétents, dont 70 aux parquets :

-  **7 signalements ont été adressés aux parquets sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.** Ont ainsi été saisis le parquet national financier, les parquets de Paris, Marseille, Nice et Lyon. Ont été signalés des faits susceptibles de caractériser des atteintes à la probité comme les délits de corruption, trafic d'influence, favoritisme, prise illégale d'intérêts, détournements de fonds publics, concussion, complicité et recel de ces délits ainsi que des délits connexes comme ceux de faux. Deux signalements concernaient des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption d'agents publics étrangers dans le cadre de marchés conclus dans divers pays d'Asie (Thaïlande, Malaisie, Vietnam, Indonésie) et au Burkina Faso ;
-  63 signalements, qui ne justifiaient pas une transmission fondée sur l'article 40 du code de procédure pénale, ont néanmoins été communiqués aux parquets à titre d'information pour d'éventuels recoupements avec des affaires en cours. 18 signalements ont été adressés à des parquets spécialisés (cinq au parquet national financier, neuf à des juridictions interrégionales spécialisées et quatre au pôle économique et financier de Nanterre) ;
-  9 signalements reçus par l'AFA ont été adressés à des autorités, juridictions ou services tiers (OFII, CRC, Tracfin, AMF et DCPJ).

L'AFA a également émis 7 signalements sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale non issus des signalements reçus et traités, mais correspondant à des faits découverts lors de ses contrôles.

En 2021,
14 signalements
ont été adressés
aux parquets
compétents
sur le fondement
de l'article 40,
portant le total
des signalements
adressés depuis
2017 à 28

5 signalements portaient sur des acteurs publics et 2 sur des acteurs économiques. Ont ainsi été saisis le parquet national financier, les parquets de Paris, Nanterre, Nice et Marseille. Ont été signalés des faits susceptibles de caractériser les délits de corruption, trafic d'influence, favoritisme, prise illégale d'intérêts, détournements de fonds publics, concussion, complicité et recel de ces délits, mais aussi des délits connexes comme des abus de confiance, pratiques anticoncurrentielles, abus de biens sociaux et fraudes fiscales et sociales. Un signalement a visé des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption d'agents publics étrangers en lien avec des consultants intervenant dans le cadre de marchés publics à l'étranger. Aucun fait susceptible de constituer une entrave au contrôle de l'AFA n'a été dans ce cadre signalé.

Conformément à la dépêche du 21 mars 2019 sur les modalités d'échange entre les parquets et l'AFA, les parquets informent l'AFA des suites qu'ils entendent donner à ces signalements. À ce jour, tous font l'objet d'enquêtes préliminaires diligentées par des services d'enquêtes spécialisés.

Ainsi, en 2021, 14 signalements ont été adressés aux parquets compétents sur le fondement de l'article 40 (3 en 2020), portant le total des signalements adressés depuis 2017 à 28.



3

**ACTIVITÉS
DU CONSEIL**

Les activités de conseil de l'AFA consistent, d'une part, à mieux appréhender le phénomène corruptif, notamment par la centralisation et la diffusion des informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité et, d'autre part, à faire connaître le référentiel anticorruption.

Les travaux de recherche sur la corruption engagés par l'AFA

En application du 1^{er} de l'article 3 de la loi Sapin II, l'AFA est chargée de participer à la coordination administrative, de centraliser et de diffuser les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité. Cette mission est essentielle pour appréhender et objectiver le phénomène corruptif, qui par nature est dissimulé.

Force est de constater que les travaux de recherche sur la corruption en France sont peu nombreux en comparaison de ceux conduits dans les pays anglo-saxons.

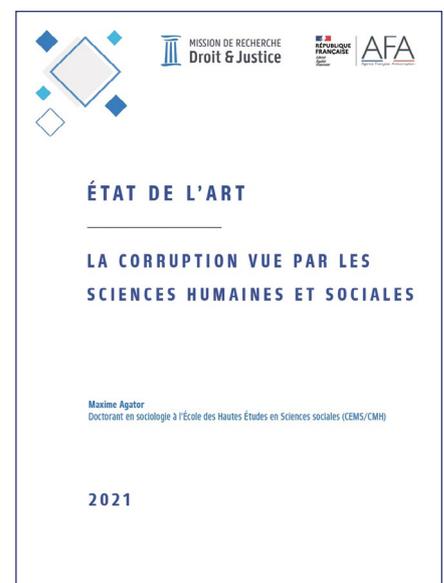
Aussi, en partenariat avec la Mission de recherche Droit et Justice, l'AFA a souhaité dresser un panorama des recherches existantes sur la corruption et mener une réflexion sur ce qui explique la rareté relative de travaux français en la matière. L'approche retenue s'est voulue pluridisciplinaire afin de prendre en compte toutes les facettes du phénomène et d'identifier les perspectives possibles de recherches en sciences humaines et sociales.

Une convention de recherche a ainsi été établie le 23 novembre 2020 et confiée à Maxime Agator, doctorant en sociologie, réalisant une thèse sur la corruption. Son étude sur « la corruption vue par les sciences humaines et sociales, État de l'art » a été publiée en mai 2021.

Cet état des connaissances repose sur une présentation des principaux résultats des recherches en sciences humaines. Cette étude est organisée autour de quatre parties : le triptyque classique de la sociologie de la déviance avec d'une part l'approche de la corruption par les normes, d'autre part, l'étude des pratiques transgressives de ces normes et enfin les perceptions et réactions sociales face à la corruption. La quatrième partie est consacrée à la quantification de la corruption, ce que l'on appelle les « mesures » de ce phénomène.

Cet état des connaissances sur la corruption est une étape indispensable pour mieux appréhender le phénomène corruptif. L'objectif est double : il s'agit, d'une part, de combler les besoins des acteurs, des décideurs publics, par l'apport d'un bilan synthétique des principaux enseignements des recherches passées et récentes sur la question et d'autre part, de permettre à l'AFA et à l'Institut des Études et de la recherche sur le Droit et la Justice d'identifier les lacunes en la matière, afin de lancer des projets de recherche et ainsi satisfaire aux besoins de connaissance.

Interrogé²⁴ sur l'apport de la recherche sur la corruption, notamment pour les décideurs publics, Maxime Agator soulignait qu'« *en plus de son intérêt civique et de nourrir le débat public sur ce sujet important pour nos démocraties modernes, la recherche peut apporter des éléments de réflexion utiles aux décideurs publics sur plusieurs aspects. Elle peut bien sûr permettre de mieux connaître les évolutions de certaines transgressions, de certains mécanismes, de leur coût, leurs conséquences, et de la façon dont les pratiques s'insèrent dans le fonctionnement ordinaire de certains milieux, c'est le plus évident* ».



²⁴ Interview « La Mission de recherche Droit et Justice et l'AFA sur le front de la lutte contre la corruption ».

Les guides pratiques destinés à répondre aux besoins d'accompagnement des acteurs économiques et publics

L'AFA a continué, en 2021, à répondre aux besoins des acteurs en élaborant et publiant de nouveaux guides pratiques pour les accompagner dans le déploiement de leur dispositif anticorruption.

1. LES GUIDES PUBLIÉS EN 2021

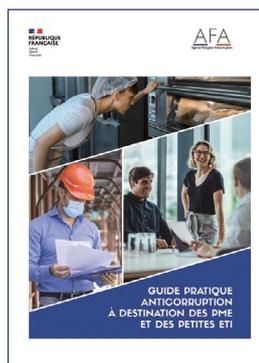


Guide pratique sur la gestion des conflits d'intérêts en entreprise

Publié en novembre 2021, ce guide relève que, si aucune disposition législative ne définit le conflit d'intérêts dans le secteur privé, les liens d'intérêts que développe chaque personne dans ses relations professionnelles, sociales ou familiales doivent être pris en compte car ils peuvent favoriser des conduites susceptibles de constituer des infractions d'atteinte à la probité.

Illustré avec des bonnes pratiques, ce guide a vocation à accompagner les acteurs économiques dans l'identification des situations à risque et dans la définition de mesures permettant de les prévenir et de les gérer.

La consultation publique sur ce guide a donné lieu à une centaine d'observations dont près des deux tiers ont été prises en compte par l'AFA pour amender son projet initial.



Guide pratique anticorruption à destination des PME et des petites ETI

Ce guide, publié en décembre 2021 a été élaboré en concertation avec la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et le Mouvement des entreprises intermédiaires (METI), et a vocation à aider les entreprises, qui ne sont pas assujetties à la loi Sapin 2 à mettre en place des mesures anticorruption (voir page 49).

La consultation publique sur ce guide, en octobre et novembre 2021, a permis de recueillir plus de quatre cents observations, plus de la moitié des observations ont été prises en compte pour enrichir le projet de guide initial.



Projet de guide sur les contrôles comptables anticorruption en entreprise

En novembre 2021, l'AFA a soumis à consultation publique un projet de guide pratique relatif aux contrôles comptables anticorruption en entreprise.

Élaboré en concertation avec le Haut conseil du commissariat aux comptes, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'Ordre des experts comptables, l'Association des directeurs financiers et de contrôle de gestion et l'Institut français de l'audit et du contrôle internes, ce guide constituera un recueil pédagogique de bonnes pratiques et d'illustrations sur les contrôles comptables anticorruption, qui font partie des huit mesures que les entreprises assujetties à l'article 17 de la loi Sapin II ont l'obligation de mettre en place.

Le guide rappelle qu'une comptabilité rigoureuse et organisée contribue fortement à la prévention et à la détection des faits de corruption. Pour autant, et sur les zones à risques détectées par la cartographie des risques de corruption, l'entreprise peut mettre en place des contrôles comptables dédiés et formalisés qui lui permettront de mieux sécuriser ses activités.

Le guide définitif devrait être publié en mars 2022.

2. MISE A JOUR DES GUIDES EXISTANTS



L'AFA veille à mettre à jour ses publications. C'est ainsi qu'une version actualisée du guide pratique sur les vérifications anticorruption dans le cadre des fusions-acquisitions a été mise en ligne le 12 mars 2021, intégrant l'arrêt du 25 novembre 2020 de la chambre criminelle de la Cour de Cassation (Cass. Crim., 25 novembre 2020, n° 18-86.955) sur la responsabilité de la société absorbante pour des faits de corruption commis par la société absorbée, mais également les nouvelles recommandations de l'AFA.

Enfin, un travail conséquent a été entrepris en 2021 pour améliorer la présentation des guides de l'AFA avec l'insertion de schémas plus illustratifs afin de faciliter la compréhension des mesures et des scénarios de risques. Ces publications sont majoritairement traduites en anglais contribuant ainsi à leur valorisation à l'international, l'AFA les diffusant auprès des autorités partenaires étrangères et des organisations internationales.

Focus sur le guide pratique anticorruption à destination des PME et petites ETI

En concertation avec le Mouvement des entreprises de taille intermédiaire (METI) et la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), l'AFA a élaboré, en 2021, un guide anticorruption destiné aux PME et aux petites ETI. Ces entreprises n'ont pas d'obligation légale de disposer de mesures anticorruption mais ont un réel bénéfice à le faire pour se prémunir contre d'éventuels actes de corruption et leurs conséquences financières, réputationnelles et humaines, mais aussi pour démontrer leur intégrité à leurs grands partenaires commerciaux soumis à l'obligation d'évaluer leurs tiers et aux organismes de financement. Or, elles ne disposent pas toujours des moyens humains, financiers et de l'expertise pour le faire. La nécessité de les accompagner, perçue par l'AFA dès sa création, était par ailleurs recommandée par les organisations internationales.

Pédagogique et accessible, ce guide comprend une série de fiches pratiques, illustrées par des exemples et des bonnes pratiques. Un des enjeux reposant sur sa présentation, l'AFA a travaillé avec un prestataire extérieur, avant la mise en consultation, pour en définir le format. Ce guide comprend un « teaser » ayant vocation à définir les grands enjeux et les mesures à mettre en place de façon très synthétique, pour pouvoir être détaché du guide et distribué au plus grand nombre.

Au-delà de la publication de ce guide pratique, l'AFA a poursuivi ses actions en région à destination des PME. Elle est, par exemple, intervenue en Seine-et-Marne et en Alsace-Lorraine, pour sensibiliser ces entreprises aux enjeux de l'anticorruption et aux mesures qu'elles peuvent mettre en place.

VOUS ÊTES UNE PME... ÊTES-VOUS CONCERNÉS PAR DES MESURES ANTICORRUPTION ?

- Suis-je obligé de mettre en place des mesures pour lutter contre la corruption ?
- C'est coûteux et cela prend du temps.
- À quoi ça sert ? Il n'y a pas de corruption chez nous.

→ Mes gros clients me demandent ce que j'ai mis en place pour lutter contre la corruption.

→ Et mon banquier aussi.

→ Mon concurrent l'a fait et communique beaucoup dessus.

... L'AFA RÉPOND À VOS QUESTIONS

UNE PME N'A PAS L'OBLIGATION LÉGALE DE METTRE EN PLACE DES MESURES ANTICORRUPTION, MAIS ELLE Y A INTÉRÊT !



La loi oblige les grandes entreprises, comme les donneurs d'ordre publics, à demander à leurs partenaires commerciaux de toute taille s'ils ont mis en place des mesures anticorruption.

- ✓ Les PME qui l'ont fait se positionnent de façon favorable auprès de leurs clients.

Les banques et les investisseurs évaluent l'intégrité de leurs clients.

- ✓ Vous avez plus de chances d'obtenir votre financement si vous avez mis en place des mesures anticorruption.

Êtes-vous certain qu'il n'y a pas de corruption chez vous ? Un cas de corruption pourrait gravement porter atteinte à votre réputation et pourrait engager la responsabilité du chef d'entreprise.

- ✓ Les mesures anticorruption préservent votre réputation.

La mise en place de ces mesures est aussi l'occasion de revoir certains façons de faire et de vous assurer que tout le monde applique vos consignes.

- ✓ Cela peut améliorer la gestion de votre entreprise.

EST-CE COMPLIQUÉ À FAIRE ? COMMENT S'Y PRENDRE ?

VOUS POUVEZ COMMENCER PAR 9 MESURES DE BASE :

-  En tant que dirigeant, adoptez une attitude exemplaire et affichez que votre entreprise ne tolère pas la corruption (dans votre règlement intérieur, sur votre site Internet, etc.).
-  Identifiez des manières de procéder qui pourraient présenter des risques : export, contact avec les gros partenaires, utilisation d'intermédiaires commerciaux, soumission aux marchés publics ou obtention d'autorisations administratives par exemple.
-  Mettez en place des consignes pour encadrer les relations avec vos partenaires, notamment en matière de cadeaux et invitations (offerts comme reçus), de conflits d'intérêts, de sponsoring, etc.
-  Informez et formez votre personnel régulièrement à la lutte anticorruption. Sensibilisez-le à la prévention des conflits d'intérêts.
-  Renseignez-vous sur l'intégrité de vos principaux partenaires notamment si vous faites appel à des agents commerciaux.
-  Informez vos personnels qu'ils peuvent vous alerter, de manière confidentielle, sur toute situation qui leur paraît douteuse.
-  Contrôlez régulièrement l'application des consignes et plus souvent dans les activités identifiées comme à risques.
-  Tenez votre comptabilité rigoureusement en suivant les principes en vigueur et vérifiez notamment qu'aucune écriture n'est passée sans justificatif.
-  Sanctionnez si les consignes ne sont pas appliquées.



Témoignage



Lionel VIGNAUD

Directeur des affaires économiques, juridiques et fiscales de la CPME
– Confédération des PME –

La question de l'anticorruption ne concerne pas uniquement les grandes entreprises ou celles qui ont une activité à l'international. C'est pour cela que nous avons souhaité répondre favorablement à la demande de l'AFA de participer à la rédaction d'un guide à destination des PME.

Il existe aujourd'hui des règles obligatoires mais qui ne concernent que les entreprises de plus de 500 salariés, et il est impératif que ce seuil ne soit pas abaissé. Pour autant, prendre en compte ces règles de manière volontaire peut permettre à une entreprise d'obtenir un avantage compétitif et de se sécuriser juridiquement. Les PME qui se sont saisies du sujet se positionnent de façon favorable auprès de leurs clients, augmentent leurs chances d'obtenir des financements et des marchés et sécurisent leur réputation. C'est un avantage à ne pas négliger.

Il était donc important pour nous de participer à la rédaction du Guide pratique anticorruption à destination des PME et des petites ETI. Notre objectif, partagé avec l'AFA, était de rédiger un document qui attire l'attention des dirigeants pour leur donner envie d'aller plus loin. C'est ce qui a donné naissance à une synthèse du guide, ce dernier permettant d'approfondir le sujet et de trouver des outils concrets permettant par exemple une cartographie des risques. Cet aspect pratique était très important pour nous et nous avons ainsi pu travailler sur cette base efficacement avec l'Agence et les divers membres du groupe de travail. Si cette méthode de travail est habituelle pour nous, la consultation publique qui a suivi l'est moins, mais a pu également enrichir la qualité de la rédaction.

Au terme de ces travaux, nous avons apprécié la volonté de l'AFA d'impliquer les différentes parties et nous allons continuer notre collaboration en proposant notamment à nos structures territoriales d'organiser des séances de sensibilisation.

L'élaboration conjointe avec les parties prenantes des guides destinés aux acteurs publics



S'attachant à enrichir continuellement le référentiel français anticorruption et à répondre aux besoins d'accompagnement des acteurs publics, l'AFA œuvre à la publication de guides pratiques avec une présentation la plus pédagogique et pragmatique possible. Fondée sur une approche coopérative de corédaction avec les parties prenantes du secteur d'activité concerné, la méthode retenue privilégie l'insertion de cas pratiques, d'illustrations et de schémas synthétiques.

En 2021, la finalisation de trois guides a été opérée avec les partenaires de l'AFA, afin d'en assurer la publication début 2022.

Un premier guide s'adresse aux associations et fondations reconnues

d'utilité publique (ARUP FRUP). Un groupe de travail constitué avec France générosités et le Comité de la charte du don en confiance s'est à cet effet réuni à cinq reprises depuis janvier 2020.

Au titre de l'axe stratégique du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption relatif au sport et aux grandes compétitions, deux guides pratiques à destination des opérateurs du ministère des sports et des fédérations sportives ont été élaborés en partenariat avec la direction des sports, avec le concours des membres d'un groupe de travail.

Il convient également de rappeler que l'AFA a pris une part active à l'élaboration de lignes directrices en matière d'éthique et d'intégrité du sport, publiées en juin dernier par l'AFNOR et se voulant un guide pratique conçu pour renforcer l'intégrité du sport et la bonne gouvernance des organisations sportives. Enfin, l'AFA continue de participer à la plateforme nationale de lutte contre les manipulations sportives, créée en 2016 à la suite de la ratification par la France de la convention de MACOLIN²⁵ et présidée par l'Agence Nationale des Jeux.

Enrichir
continuellement
le référentiel
anticorruption
pour répondre
aux besoins
d'accompagnement
des acteurs

²⁵ Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives du 9 juillet 2014 (<https://www.coe.int/fr/web/sport/t-mc>).

Les actions de sensibilisation et de formation pour mieux accompagner les acteurs économiques et publics

1. DES ACTIONS DE SENSIBILISATION AUX RISQUES D'ATTEINTE À LA PROBITÉ ORGANISÉES À DESTINATION DES ACTEURS PUBLICS

L'AFA intervient auprès des acteurs publics afin de favoriser une meilleure connaissance des risques d'atteintes à la probité et du référentiel français anticorruption applicable à ces acteurs. Ces sensibilisations sont l'occasion d'échanges mutuels avec les participants sur les outils de l'anticorruption et leur application concrète aux processus et fonctions

particulièrement exposés dans leurs organisations (commande publique, attribution de subventions, gestion des ressources humaines, décisions administratives individuelles créatrices de droits). Elles ont notamment donné lieu en 2021 à des présentations détaillées des nouvelles recommandations de l'AFA parues le 12 janvier 2021.

Cette action se déploie par des interventions ciblées auprès des partenaires acteurs publics de l'AFA, tant dans la sphère de l'État que du secteur public local. Des interventions plus ciblées dans le domaine du sport, du logement social ou de la vie associative ont complété cette action. Au total, 16 interventions de ce type ont été conduites en 2021.

L'action de sensibilisation continue de s'appuyer sur des outils pédagogiques en ligne, tel le quiz sur les atteintes à la probité, qui a permis à plus de 7 000 participants depuis sa création de tester leurs connaissances. Elle sera étoffée en 2022 par l'arrivée d'outils nouveaux, notamment un jeu numérique sérieux, *En quête d'intégrité* (voir page 55).

Des actions de sensibilisation pour favoriser l'appropriation des enjeux de la lutte contre la corruption (et des dispositifs anticorruption)

2. DES ACTIONS DE SENSIBILISATION AUX ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET AUX DISPOSITIFS ANTICORRUPTION ORGANISÉES À DESTINATION DES ACTEURS PRIVÉS

Les actions de sensibilisation à destination des acteurs économiques consistent à favoriser leur appropriation des enjeux de la lutte contre la corruption et des dispositifs anticorruption. Elles sont adaptées aux besoins du public concerné et peuvent aller d'une présentation générale du référentiel anticorruption français jusqu'à des ateliers techniques organisés pour des professionnels et centrés sur un thème particulier.

En 2021, l'AFA a conduit les 39 actions de sensibilisation suivantes :

- ✓ 24 ateliers techniques, organisés conjointement avec des fédérations ou associations professionnelles au profit de leurs adhérents ;
- ✓ 7 interventions dans des conférences ou des séminaires ;
- ✓ 6 interventions dans le cadre d'événements organisés par des cabinets de consultants ou fournisseurs de services ;
- ✓ 2 interventions en régions, en lien avec une chambre de commerce et d'industrie et une direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

En 2021, plus de la moitié des actions de sensibilisation, qui ont touché, chacune, entre 10 et 50 entreprises, ont porté sur la présentation des nouvelles recommandations de l'AFA. Les autres thèmes abordés en 2021 ont été, au-delà des présentations générales sur les enjeux de l'anticorruption et les missions de l'AFA, les mesures anticorruption dans les PME et petites ETI, la gestion des conflits d'intérêts en entreprise, l'engagement de l'instance dirigeante ou encore les enjeux de communication dans le dispositif anticorruption.



3. LA FORMATION, AU CŒUR DU PLAN NATIONAL PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'AFA s'est attachée à poursuivre et intensifier son effort de formation à la prévention et à la détection des atteintes à la probité, combinant des formats distanciels et présentiels.

Une quarantaine (soit le double de 2020) d'actions de formation, initiale ou continue, ont été conduites auprès d'acteurs publics et économiques. Les principales sessions de formation ont été organisées en partenariat avec des organismes de formation : écoles du réseau des écoles du service public (RESP), instituts de formation de la fonction publique, universités et écoles spécialisées, notamment :

- ✔ L'École nationale de la magistrature avec l'organisation d'une session de formation de cinq jours intitulée « La corruption nationale et internationale : prévention, détection, répression », à destination de magistrats et fonctionnaires étrangers ;
- ✔ L'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) avec trois sessions de formation, dont l'une d'une durée d'une journée en présentiel en novembre 2021 ;
- ✔ L'École française du barreau et le Cercle Montesquieu avec l'organisation d'une formation « prévention de la corruption » ;
- ✔ L'Institut des Hautes Études de Défense nationale avec 5 sessions de formation à l'occasion notamment des Cycles « Intelligence économique et stratégique ».

Continuant de tirer parti des nouvelles technologies, l'AFA a reconduit, avec une forte audience (plus de 25 000 participants depuis sa création en 2018), deux nouvelles sessions de son séminaire en ligne (**MOOC**) gratuit consacré à la prévention de la corruption dans la gestion publique locale.

ENM ÉCOLE NATIONALE DE LA MAGISTRATURE
L'Esprit des lois s'épanouit à l'ENM

PROGRAMME
LA CORRUPTION : DÉTECTION, PRÉVENTION, RÉPRESSION

Sous la direction de :
L'Agence Française Anticorruption (AFA)

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

AFA
Agence Française Anticorruption

Bordeaux - Paris

Une interaction permanente de l'AFA avec les acteurs publics et privés

1. L'AFA RENFORCE SES LIENS AVEC LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

En 2021, l'AFA a renforcé ses relations avec les acteurs économiques. Au-delà des consultations nationales sur ses recommandations et ses guides pratiques, elle a pris systématiquement l'attache des organisations représentatives après leur publication afin de leur proposer une présentation auprès de leurs adhérents. Cette démarche a conduit à la réalisation de nombreux ateliers techniques consacrés à la présentation des nouvelles recommandations.

Par ailleurs, l'AFA est soucieuse d'associer encore davantage les acteurs économiques à l'élaboration de ses guides. En 2021, cela a été notamment le cas pour le guide anticorruption à destination des PME et des petites ETI, établi en concertation avec la CPME et le METI et pour le projet de guide pratique relatif aux contrôles comptables anticorruption, établi avec H3C, le CNCC, l'OECD, l'IFACI et la DAFCG.

Enfin, l'AFA s'enquiert régulièrement auprès des fédérations et associations professionnelles des sujets susceptibles de poser des difficultés à leurs adhérents afin d'y apporter une réponse sous forme d'un atelier explicatif ou d'une publication.

L'AFA est attentive à associer les acteurs économiques et publics à ses différents travaux

2. L'AFA APPROFONDIT SA COOPÉRATION AVEC LES ACTEURS PUBLICS

L'année 2021 marque la consolidation et l'approfondissement des actions partenariales menées par l'AFA en matière de sensibilisation et de formation. Ainsi, elle a renouvelé son fructueux partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), à l'occasion du congrès des maires en novembre 2021. Cette convention permettra d'enrichir encore l'offre de formation directe et le développe-

ment d'outils de sensibilisation innovants à destination des agents du secteur public local (cf. page 58 sur l'action de l'AFA à destination du secteur public local).

Le secteur de l'État et de ses opérateurs a fait l'objet d'une vaste enquête de diagnostic partagé concernant les mesures et bonnes pratiques permettant de prévenir et détecter les atteintes à la probité. Sur le fondement des rapports de synthèse établis par l'AFA et partagés avec ses partenaires dès la fin de l'année 2021 s'agissant des opérateurs, les actions de conseil et d'accompagnement permettant de tenir les objectifs affichés au plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022, se renforceront en 2022.

Le secteur associatif et des fondations a fait l'objet de travaux de sensibilisation ainsi que de la rédaction conjointe, en prenant appui sur l'expertise du Don en confiance et de France Générosités, d'un projet de guide pratique anticorruption centré sur les processus de gouvernance et de don.

Enfin, les relations engagées en 2021 avec le secteur hospitalier, en participant à une séance de la conférence des directeurs généraux de CHU, seront consolidées en 2022 pour enrichir le référentiel français anticorruption en ce domaine.

De nouveaux outils de formation : le jeu sérieux numérique de prévention de la corruption « En quête d'intégrité »

Au titre de l'axe 2 du PNPLC 2020-2022 « former et sensibiliser les agents publics », l'AFA s'attache à développer des supports innovants de formation à destination des agents publics, en recourant aux outils du numérique. Dans cette perspective, elle a développé en 2021, avec le concours du Fonds de transformation ministériel (FTM) du ministère de l'économie, des finances et de la Relance et avec celui du Fonds d'innovation RH du ministère de la transformation et de la fonction publique, un jeu numérique sérieux intitulé « En quête d'intégrité ».



Ce jeu sérieux de formation des agents publics à la prévention de la corruption est divisé en sept chapitres et expose les différentes infractions d'atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence, détournement de fonds publics, prise illégale d'intérêts, favoritisme et concussion). Il vise ainsi, en recourant à une aventure textuelle avec une animation graphique en deux dimensions à aider les agents publics à identifier les situations à risques et à adopter les bons comportements pour prévenir ces infractions en utilisant des modalités pédagogiques, ludiques et interactives.

Le scénario, articulé autour de la conduite d'un projet d'installation d'une nouvelle antenne régionale d'un établissement public, permet au joueur, incarnant un chef de projet chargé de l'opération, de surmonter des difficultés diverses (logistiques, financières, liées aux ressources humaines) associées à différents risques d'atteinte à la probité. Chaque chapitre propose une aide et des conseils pour identifier et prévenir les risques de corruption et se termine par un quiz complémentaire destiné à vérifier l'acquisition des connaissances. Chaque chapitre dure environ 10 minutes, et jouer une session complète du jeu requiert environ une heure.

FIRH - Fonds d'Innovation RH

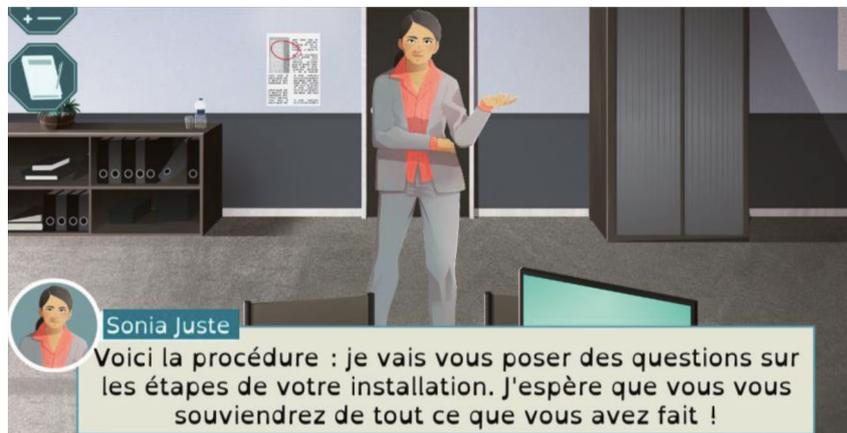


La création
d'un jeu sérieux
innovant pour aider
les agents publics
à identifier
les situations
à risques

Le jeu, entièrement traduit en anglais, est librement accessible depuis le 21 février 2022 sur le site internet de l'AFA, mais également disponible, avec inscription, sur deux plateformes de e-formation à destination des agents de l'État :

- Mentor, destinée aux agents publics et pilotée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) ;
- Et de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) du ministère de l'économie, des finances et de la Relance.

L'AFA prévoit une utilisation du jeu à la fois en support dirigé de sessions de formation à la prévention de la corruption, mais aussi en usage libre et autonome par les personnes intéressées.



Témoignage



Chantal CUTAJAR

Enseignant-chercheur à l'Université de Strasbourg, Directrice du Groupe de recherches actions sur la criminalité organisée (GRASCO), Directrice du Master 2 Juriste conformité, Compliance officer

1. VOUS DIRIGEZ LE MASTER 2 JURISTE CONFORMITÉ, COMPLIANCE OFFICER À L'UNIVERSITÉ DE STRASBOURG. CETTE FORMATION EST-ELLE DE PLUS EN PLUS RECHERCHÉE ? QUELS SONT LES PROFILS DES ÉTUDIANTS ?

Le Master 2 Juriste conformité – compliance officer est de plus en plus recherché par les employeurs issus de la banque, de l'assurance et d'une manière générale de toutes les entreprises disposant d'un service de conformité. Un nombre croissant d'étudiants candidatent chaque année, ce qui en fait une formation très sélective. Elle s'adresse à des étudiants juristes mais aussi à ceux ayant un profil économie, finances, audit à condition de pouvoir justifier de prérequis en droit des affaires, droit fiscal, droit des sociétés, droit pénal des affaires, droit pénal général et procédure pénale.

2. VOUS AVEZ SOLLICITÉ L'AFA POUR INTERVENIR DANS CETTE FORMATION : QUELS ÉTAIENT LES OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES RECHERCHÉS ? QUEL BILAN (RETOUR DES ÉTUDIANTS) DRESSEZ-VOUS DE CES INTERVENTIONS ? QUELLES PERSPECTIVES ENVISAGEZ-VOUS AVEC L'AFA ?

L'intervention de l'AFA vise à rendre les étudiants capables de comprendre et de mettre en œuvre un dispositif de conformité au sein d'une entreprise assujettie. Elle doit également permettre aux étudiants de connaître les attentes de l'AFA vis-à-vis des entreprises assujetties de manière à les rendre rapidement opérationnels. Les retours des étudiants concernant les intervenants sont extrêmement positifs. L'intervention de l'AFA est essentielle parce qu'elle permet, au-delà de la maîtrise des obligations juridiques, de comprendre la finalité des dispositifs et la manière de les mettre en œuvre. Cela concourt à une meilleure appropriation des dispositifs par les compliance officers, indispensable à leur efficacité. J'envisage, dans la mesure des possibilités de l'AFA, une participation plus importante au sein du module « Prévention de la corruption dans les entreprises ». Ainsi, la simulation d'un contrôle de l'AFA serait particulièrement formatrice.

3. VOUS ÊTES ÉGALEMENT DIRECTRICE DU GRASCO ET DE SA REVUE, QUI PUBLIE RÉGULIÈREMENT DES ARTICLES SUR LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION. COMMENT PERCEVEZ-VOUS L'ÉVOLUTION DE LA PRISE EN COMPTE DE CE SUJET DANS LA SOCIÉTÉ ? PENSEZ-VOUS NOTAMMENT QUE LES ÉTUDIANTS SONT SUFFISAMMENT SENSIBILISÉS AUX ENJEUX DE LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ? QUELLES POURRAIENT ÊTRE LES PISTES D'AMÉLIORATION SELON VOUS ?

La prévention de la corruption est devenue un impératif catégorique parce que la corruption est une arme de destruction massive de la démocratie et au-delà de toute vie en société. Des progrès importants ont été réalisés en France au cours de la dernière décennie mais il existe encore des marges d'amélioration considérables. La meilleure prévention passe par la connaissance des effets mortifères de la corruption tant sur le plan de la préservation du pacte social qu'en ce qui concerne le fonctionnement de l'économie et cela nécessite un travail considérable de sensibilisation. Or, mis à part les cursus spécifiques et dédiés, d'une manière générale les étudiants ne sont pas suffisamment sensibilisés aux enjeux de la lutte contre la corruption. Celle-ci sévit dans tous les domaines et champs d'activités. Aussi, il me semble que des programmes de sensibilisation à la prévention de la corruption devraient être conçus à destination des collégiens, lycéens et de tous les étudiants quel que soit le cursus suivi. Les futurs citoyens découvriront ainsi le pouvoir destructeur de la corruption particulièrement mis en évidence par Aristote dans l'éthique à Nicomaque « La parole du menteur est par excellence un fait de corruption, de destruction et il n'y a plus de relation possible entre les hommes puisqu'on peut conclure alternativement au vrai ou au faux ».

L'action de l'AFA à destination du secteur public local

Au titre de sa mission d'appui aux collectivités territoriales l'AFA a développé dès 2018 un partenariat privilégié avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), renouvelé le 16 novembre 2021 à l'occasion du salon des maires et des collectivités locales.

Ce partenariat vise à développer les outils de formation du CNFPT à l'attention des 1,9 millions d'agents publics territoriaux en matière de prévention de la corruption. Il poursuit le développement d'une offre de services à destination des agents territoriaux, déployée depuis 2018 : formations, événementiels, études et ressources pédagogiques, tels que :

- ▶ le séminaire gratuit en ligne (MOOC) : « Corruption, favoritisme, détournement... comment les prévenir dans la gestion locale ? », dont deux nouvelles sessions ont été proposées en 2021, et qui a réuni plus de 25 000 participants depuis sa création en 2018. L'AFA s'attachera en 2022 à engager sa mise à jour, avec le soutien du CNFPT ;
- ▶ des « Journées d'actualités du CNFPT » organisées au plus près des territoires tout au long de l'année 2019 (jusqu'à l'interruption des rencontres physiques en raison de la crise sanitaire, mais qu'il est prévu de relancer en 2022) ;
- ▶ la participation aux rencontres juridiques territoriales de novembre 2021 pour y présenter l'actualité des recommandations pour les acteurs publics locaux devant plus de 80 juristes de collectivités territoriales.



L'année 2021 a été consacrée à la préparation de nouveaux projets pédagogiques qui verront le jour en 2022 au titre de ce partenariat, notamment la diffusion de trois émissions radiophoniques (« webradios ») consacrées à la lutte contre la corruption dans les territoires ; un outil, à l'étude, d'aide à la prise de décision en ligne sous forme d'agent conversationnel (« chat-bot »).

L'AFA a en outre réalisé en 2021 une série d'interventions de formation, tant à destination des agents territoriaux (au bénéfice par exemple du Conseil régional d'Île-de-France) que des élus locaux. La sensibilisation des élus reste une priorité forte et l'AFA s'appuie sur une coopération avec l'association des maires de France, pour offrir aux élus municipaux des occasions de mieux mesurer leurs risques associés à d'éventuels conflits d'intérêts et de connaître les outils de l'anticorruption applicables dans leurs communes (formation organisée avec le soutien de l'association des maires de France à l'intention des maires de Dordogne, à Périgueux en juin 2021).

Dans le cadre de ses réponses aux saisines individuelles, l'AFA a traité une dizaine de questions à caractère juridique relevant du secteur public local (soit un quart de la quarantaine de questions juridiques traitées concernant les acteurs publics).

Enfin, l'AFA a réitéré, entre juin et septembre 2021, son enquête statistique conduite en 2018 et dont les résultats avaient donné lieu à une première étude publiée sur le site de l'AFA. Les nouvelles recommandations de l'AFA, publiées en 2021 en remplacement de celles de 2017, tiennent compte du retour d'expérience de l'enquête menée en 2018, en consacrant une partie aux spécificités des acteurs publics, dont les collectivités territoriales. L'enquête de 2021 permet d'actualiser et d'enrichir les constats établis en 2018. Elle est fondée sur un questionnaire anonyme en ligne de moins de 50 questions, diffusé avec le concours des principales associations nationales d'élus locaux.

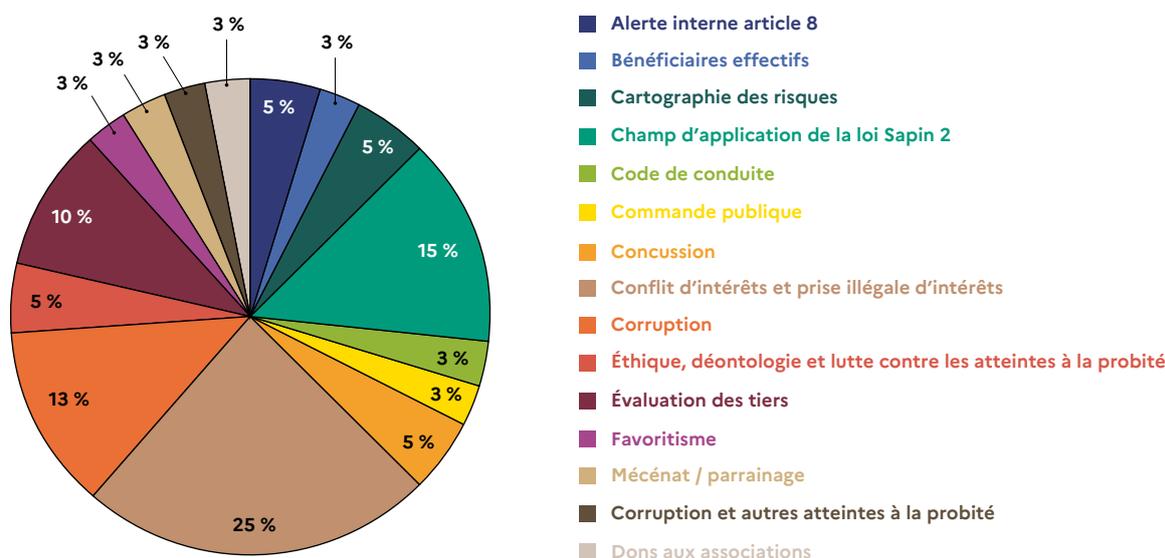
La diffusion du référentiel français anticorruption à travers les saisines et les accompagnements individuels

L'AFA s'attache à apporter une réponse sous forme d'expertise juridique ou méthodologique aux questions que lui posent les acteurs économiques ou publics mais aussi de tout citoyen sur les atteintes à la probité et les dispositifs de prévention et de détection de ces atteintes.

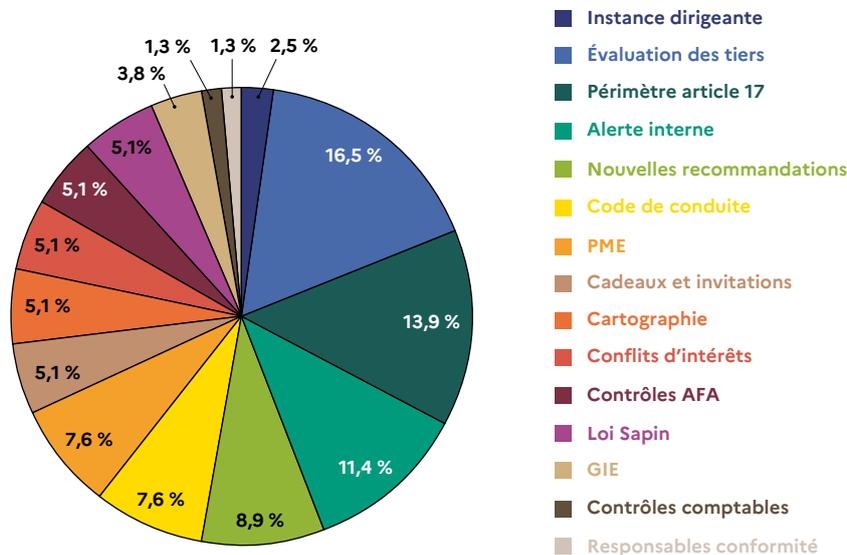
1. SAISINES JURIDIQUES

L'AFA répond à toutes les questions qui lui sont adressées par courrier ou par message électronique (afa@afa.gouv.fr) par les particuliers, les entreprises et les acteurs publics. À ce titre, l'AFA a reçu, en 2021, environ 200 saisines dont près de 120 étaient des questions juridiques. 40 concernaient les acteurs publics et 79 des acteurs économiques.

Répartition thématique des saisines juridiques concernant les acteurs publics



Répartition thématique des questions juridiques des acteurs économiques



S'agissant des acteurs économiques, ces saisines ont été adressées principalement par des entreprises (44 %) et des cabinets de conseil (36 %), les autres demandeurs étant des particuliers, des étudiants, des fédérations professionnelles ou des universités.

2. ACCOMPAGNEMENTS INDIVIDUELS D'ACTEURS PUBLICS ET PRIVÉS

Selon des modalités précisées dans ses chartes d'accompagnement²⁶, l'appui de l'AFA peut prendre la forme d'un accompagnement individuel qui repose sur quatre principes fondamentaux :

- ✔ volontariat (dans le cadre d'une relation de collaboration nouée entre l'AFA et l'entité accompagnée, avec mobilisation pour le projet de ressources adaptées de la part de celle-ci) ;
- ✔ utilité générale : l'AFA exploite le retour d'expérience de ces missions d'accompagnement juridique ou méthodologique, afin de pouvoir mutualiser les enseignements de terrain avec d'autres acteurs ;
- ✔ enrichissement du référentiel anticorruption en cas de traitement d'une question nouvelle de portée générale ;
- ✔ indépendante de son action de contrôle, l'action d'accompagnement individuel menée par l'Agence ne conduit à aucune certification ou labellisation.

Afin de garantir le succès et le caractère opérationnel de la démarche, ses modalités reposent sur une définition préalable des besoins méthodologiques et du périmètre de l'accompagnement. L'accompagnement est gratuit et d'une durée limitée, de l'ordre de quelques mois à un an.

L'AFA accompagne la réflexion et la démarche engagées par une entreprise ou un acteur public sur tout ou partie d'un programme anticorruption lors de sa constitution ou de son actualisation.

En 2021, l'AFA a engagé l'accompagnement d'une collectivité territoriale et de deux entreprises.

²⁶ Charte de l'accompagnement des acteurs publics : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/lafa-vous-conseille/vous-etes-acteur-public>

Charte de l'appui aux entreprises : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/lafa-vous-conseille/vous-etes-acteur-public>

www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr

Conception et rédaction :

Agence française anticorruption

Graphisme et réalisation :

DESK (53) : 02 43 01 22 11 – desk@desk53.com.fr

Crédits photographiques :

Adobe Stock, D.R.

Mai 2022



Contact

Agence française anticorruption
23 avenue d'Italie, 75013 Paris
afa@afa.gouv.fr

Pour plus d'informations

www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr
@AFA_Gouv