

PRÉVENTION ET DÉTECTION DES ATTEINTES A LA PROBITÉ AU SEIN DES MINISTÈRES



Exploitation des réponses ministérielles
à l'enquête de l'Agence française
anticorruption

- Janvier 2022 -



L'article 1 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin II », confie à l'Agence française anticorruption (AFA) le soin d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, trafic d'influence, concussion, prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics et favoritisme, ci-après dénommées atteintes à la probité. Les administrations d'Etat et leurs opérateurs sont ainsi directement concernés.

Soucieuse d'accompagner les services de l'Etat dans la mise en œuvre de mesures de prévention et de détection de la corruption, l'AFA a réalisé une enquête sous forme de diagnostic partagé portant sur le degré d'exposition aux risques d'atteintes à la probité et sur l'état de déploiement des mesures de prévention et de détection de ces risques dans les ministères et leurs services déconcentrés. Ces mesures procèdent à la fois de la loi Sapin II et des recommandations de l'AFA qui en découlent, mais également d'obligations légales ou réglementaires distinctes de la loi Sapin II mais qui, à un titre ou à un autre, concourent à la probité des organismes publics (accès à un référent déontologue, déclarations d'intérêts ou de situation patrimoniale, publication des données essentielles de la commande publique etc.) soit, enfin, des bonnes pratiques (par exemple la labellisation « achats responsables », ou encore l'organisation de la rotation régulière des personnels sur les postes sensibles).

Cet état des lieux interministériel, construit à partir des réponses émanant de onze périmètres ministériels, montre, à l'instar des constats effectués auprès des opérateurs de l'Etat, la nécessité de capitaliser sur des mesures pertinentes et utiles mais parfois encore éparses, en les articulant dans un plan anticorruption conforme aux préconisations du référentiel français anticorruption.

Forts de ces enseignements et des acquis disponibles, les ministères et leurs services seront mieux en mesure, avec l'appui de l'AFA, de déployer des dispositifs anticorruption efficaces.

Charles DUCHAINE

Directeur de l'Agence Française Anticorruption

AVANT-PROPOS	2
RESUME ET LISTE DES PRINCIPAUX CONSTATS	4
1.1 CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES MINISTERES CONCERNANT DES PROCESSUS A FORTS ENJEUX	5
1.2 LES ATTEINTES A LA PROBITE DECELEES OU COMMISES PAR LES AGENTS RELEVANT DE CHAQUE MINISTERE	6
1.3 LES ACTEURS ET OUTILS CONCOURANT A LA PREVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITE	6
1.4 LA MISE EN ŒUVRE DU REFERENTIEL FRANÇAIS ANTICORRUPTION	7
INTRODUCTION	10
1 CONTEXTE ET METHODE SUIVIE PAR LA DEMARCHE DE DIAGNOSTIC PARTAGE	11
1.1 GENESE ET CONTEXTE DU DIAGNOSTIC : LE PLAN NATIONAL PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	11
1.2 UN PERIMETRE ELARGI ET UNE METHODOLOGIE CLASSIQUE POUR UNE DEMARCHE INEDITE	11
1.3 UN CALENDRIER CONTRAINT PAR LA CRISE SANITAIRE	13
2 CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES MINISTERES CONCERNANT DES PROCESSUS A FORTS ENJEUX ET LEUR EXPOSITION AUX RISQUES	14
2.1 PANORAMA GENERAL	14
2.2 LES ATTEINTES A LA PROBITE DECELEES OU COMMISES PAR LES AGENTS	16
3 ACTEURS ET OUTILS CONCOURANT A LA PREVENTION ET A LA DETECTION DES ATTEINTES A LA PROBITE	18
3.1 UNE MISE EN ŒUVRE CONTRASTEE DES MESURES OBLIGATOIRES (HORS LOI SAPIN II)	18
3.1.1 <i>Une obligation légale générale : l'ouverture des données publiques</i>	18
3.1.2 <i>Les autres mesures légales et réglementaires relatives à certains processus ou activités</i>	19
3.1.2.1 Dans le processus d'achat public : la publication des données essentielles des marchés publics et des contrats de concession	19
3.1.2.2 Dans le processus d'octroi de subventions : la publication de données essentielles des conventions de subvention lorsque leur montant atteint ou dépasse 23.000 €	19
3.1.3 <i>Les outils de prévention relatifs aux processus de gestion des ressources humaines</i>	19
3.1.3.1 Les référents déontologiques	20
3.1.3.2 Le cumul d'activités	20
3.1.3.3 Les déclarations d'intérêts	21
3.1.3.4 Les déclarations de situation patrimoniale	21
3.2 UNE DIFFUSION INEGALE DES BONNES PRATIQUES	22
3.2.1 <i>Bonnes pratiques à caractère général</i>	22
3.2.1.1 La sensibilisation des collaborateurs aux obligations découlant de l'article 40 du Code de procédure pénale	22
3.2.1.2 La certification ISO 37001	22
3.2.2 <i>Les bonnes pratiques dans les processus d'achat public et d'octroi de subventions</i>	22
3.2.2.1 Le label « Relations fournisseurs et achats responsables »	22
3.2.2.2 En matière de subventions et aides : l'existence de documents encadrant leur versement	23
3.2.3 <i>Une bonne pratique de maîtrise du risque dans le processus de gestion des ressources humaines : la rotation des agents occupant des postes sensibles</i>	23
3.2.4 <i>Une bonne pratique de pilotage du risque dans les entités liées : l'insertion d'objectifs en matière d'atteintes à la probité dans les conventions liant les ministères à leurs opérateurs sous tutelle</i>	24
3.3 UNE MISE EN ŒUVRE INSUFFISANTE DES MESURES ISSUES DE LA LOI SAPIN II	24
3.3.1 <i>La cartographie des risques d'atteintes à la probité</i>	25
3.3.2 <i>Les mesures de gestion des risques</i>	27
3.3.2.1 Les mesures de prévention	27
3.3.2.1.1 Les codes de conduite anticorruption et les chartes de déontologie	27
3.3.2.1.2 Les politiques « cadeaux et invitations »	29
3.3.2.1.3 L'évaluation de l'intégrité des tiers	30
3.3.2.1.4 Les dispositifs de formation et de sensibilisation des agents à l'anticorruption	31
3.3.2.2 Les mesures de détection	32
3.3.2.2.1 Le référent alerte et la procédure de recueil des signalements	32
3.3.2.2.2 Le contrôle et l'audit internes	33
4 UN DISPOSITIF ENCORE INCOMPLET	35

Ce document constitue la première étude de l'Agence française anticorruption concernant les dispositifs de prévention et de détection des atteintes à la probité, mis en place par les ministères.

Résumé et liste des principaux constats

Ce rapport présente la synthèse des réponses des secrétariats généraux des ministères à un questionnaire de l'AFA en vue d'établir 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 au sein des administrations de l'Etat.

Le but de ce document est de contribuer à la diffusion et à la connaissance du référentiel français anticorruption¹ afin que les fonctionnaires de l'Etat et les agents contractuels assimilés, disposent en tout lieu et en toute circonstance d'éléments utiles à un « réflexe de probité » ou un « réflexe anticorruption ».

Le questionnaire de l'AFA a été adressé à douze périmètres ministériels² par le biais de dix secrétariats généraux³ et de deux directions (d'une part, pour les services du Premier ministre, la direction des services administratifs et financiers, placée sous l'autorité du Secrétariat général du gouvernement et, d'autre part, pour le ministère délégué aux sports, la direction des sports).

Douze réponses ont été collectées, soit la totalité des ministères sollicités. La réponse du ministère des sports a toutefois été intégrée à celle des ministères de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, au périmètre desquels il a été rattaché le 1^{er} janvier 2021.

La synthèse consolidée porte donc sur **11 périmètres ministériels**.

Les réponses collectées sont des *déclarations* des ministères⁴.

Le questionnaire de l'AFA s'articule autour de quatre thématiques :

- la présentation générale du ministère, notamment au regard de certaines activités présentant des enjeux en matière d'atteintes à la probité ;
- les atteintes à la probité décelées ou commises par les collaborateurs relevant de l'administration répondante ;
- les acteurs et les outils de la prévention des atteintes à la probité au sein de l'administration ;
- la mise en œuvre du référentiel anticorruption français.

¹ La loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II, ses décrets d'application, les recommandations et les guides publiés sur le site internet de l'AFA constituent le référentiel anticorruption français. Son application doit être proportionnée et adaptée au profil de risques de chaque organisation.

² Il faut entendre par « périmètre ministériel » un ministère ou ensemble de ministères rattachés à un même secrétariat général, leurs administrations centrales, services déconcentrés et à compétence nationale.

³ Il s'agit des secrétaires généraux des ministères de l'agriculture, des affaires étrangères, des affaires sociales, de la culture, des armées, de l'économie et des finances, de la transition écologique, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, de l'intérieur et des outre-mer, et de la justice.

⁴ Les chiffres sont donc présentés de manière brute ; chaque lecteur pourra facilement les transposer en pourcentages.

Dans un souci de clarté, la liste suivante des principaux constats⁵ met en lumière ces derniers dans l'ordre du questionnaire adressé aux ministères⁶ et non dans celui de leur apparition dans le texte.

1.1 CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES MINISTERES CONCERNANT DES PROCESSUS A FORTS ENJEUX

Constat n° 1 : L'animation de réseaux interministériels (par exemple réseau des acheteurs de l'Etat, réseau des DRH de l'Etat, etc.)⁷ peut être un moyen de diffuser les principes de prévention et de détection des atteintes à la probité, surtout si ces réseaux concernent des domaines sensibles à cet égard comme les ressources humaines, les affaires financières ou la commande publique. Six ministères⁸ sur onze déclarent animer des réseaux interministériels.

Constat n° 2 : Dans le domaine des achats publics, le label « Relations fournisseurs et achats responsables » traite en partie de la lutte contre les atteintes à la probité. Seul un ministère a obtenu ce label mais deux autres déclarent travailler à son obtention.

Constat n° 3 : Dans une perspective de transparence et de respect des conditions de concurrence, l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique détaille les données essentielles des marchés publics qui doivent être publiées⁹. Depuis 2017, les services de l'État ont l'obligation d'utiliser le système d'information PLACE comme plateforme de dématérialisation de leurs achats. Au vu de leurs réponses, tous les ministères publient *au moins partiellement* des données essentielles des marchés publics et des contrats de concession.

Constat n° 4 : En matière de subventions versées par les pouvoirs publics, notamment aux associations et fondations, le droit de toute personne à l'information est garanti par la loi¹⁰. Ainsi, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives aux subventions versées par un ministère, cette transparence favorisant le contrôle externe citoyen sur l'emploi des deniers publics. Seuls trois ministères publient les données essentielles des conventions de subvention aux associations lorsque leur montant atteint ou dépasse le seuil légal de 23.000 €.

Constat n° 5 : Le versement de subventions ou d'aides individuelles (allocations, bourses d'études...) constitue une procédure sensible de la *bibliothèque ministérielle des processus*¹¹, en particulier au regard des risques de commission d'infractions de corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics. Les difficultés potentielles sont majorées en cas de gestion d'une « file d'attente » (contingement de l'accès à un droit). A ces difficultés « internes » s'ajoute celle de subventionner une entité ne maîtrisant pas, elle-même, ses propres risques en matière d'atteintes à la

⁵ S'agissant ici d'un résumé, tous les thèmes traités dans le corps du rapport ne sont évidemment pas repris. En outre, certains items du questionnaire ne font pas l'objet d'une partie spécifique dans ce document.

⁶ Le questionnaire est publié parallèlement sur le site de l'AFA.

⁷ La deuxième question de l'enquête (questionnaire en document annexe) portait sur ce thème de l'animation des réseaux : « Votre ministère anime-t-il, à raison de ses attributions, un ou des réseau(x) interministériel(s) (par exemple : réseau des acheteurs de l'Etat, réseau des DRH de l'Etat ...) ? »

⁸ Dans ce document, par souci de simplification, le mot « ministère » (ou encore « administration ») est aussi employé pour désigner un « périmètre ministériel » (ministère ou ensemble de ministères rattachés au même secrétariat général, leur administration centrale, leurs services déconcentrés et à compétence nationale).

⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038318675/> Cet arrêté remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 modifié relatif aux données essentielles dans la commande publique.

¹⁰ Cf. [Subventions versées par les pouvoirs publics | Associations.gouv.fr](#)

¹¹ Une bibliothèque des processus est un ensemble de procédures d'un ministère, écrites clairement et précisément.

probité. Par conséquent, une entité possédant des documents encadrant clairement ces versements se met en situation de mieux maîtriser ces processus.

En matière de subventions aux associations, prestations et aides individuelles, il existe des *documents formalisés* dans toutes les administrations.

Constat n° 6 : Six ministères gèrent des fonds européens et sont ainsi soumis aux exigences de protection des intérêts financiers de l'Union européenne notamment en matière de lutte contre la corruption. Dans trois d'entre eux, ces fonds sont gérés par un service à compétence nationale ou une direction générale sur le budget d'un ministère ou d'un opérateur sous sa tutelle.

1.2 LES ATTEINTES A LA PROBITE DECELEES OU COMMISES PAR LES AGENTS RELEVANT DE CHAQUE MINISTERE

Constat n° 7 : S'agissant des atteintes à la probité décelées ou commises entre 2014 et 2018¹², à l'exception d'un seul, tous les ministères ont répondu avoir dû recourir à des sanctions disciplinaires à l'encontre de certains agents, mais seuls cinq ministères déclarent avoir porté plainte en raison d'atteintes à la probité.

Constat n° 8 : Toutes les administrations centrales déclarent sensibiliser leurs collaborateurs aux obligations découlant de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale. Cet article oblige tout agent public acquérant la connaissance d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions à en aviser le procureur de la République. Cette disposition ne peut avoir d'effet réel que si les personnes concernées connaissent son existence, et c'est pour cela que la sensibilisation à son sujet est importante. Toutefois le recours à l'article 40 du code de procédure pénale ne constitue pas une information obligatoirement recensée, trois ministères déclarant ne pas disposer de l'information. En outre, les ministères n'apportent pas de précision sur les modalités de cette sensibilisation.

1.3 LES ACTEURS ET OUTILS CONCOURANT A LA PREVENTION DES ATTEINTES A LA PROBITE

Constat n° 9 : Les administrations centrales ont toutes désigné, conformément à la réglementation, leur(s) *réfèrent(s) déontologue(s)* ; certains tout récemment. Toutefois, plusieurs ministères ne forment pas ou pas suffisamment ce réfèrent à ses missions et il n'existe pas toujours des relais (des correspondants de ce réfèrent au sein des directions ou services, notamment déconcentrés - même s'il existe par exemple des référents déontologues dans chaque préfecture de région). Dans cinq ministères seulement, le réfèrent déontologue (ou le comité/collège de déontologie) a reçu une formation spéciale.

Dans deux ministères, le réfèrent déontologue ne publie pas de rapport annuel.

Constat n° 10 : Tous les ministères ont confié au réfèrent déontologue la mission connexe de *réfèrent alerte* et tous ont informé leurs collaborateurs de l'existence du réfèrent alerte, de ses compétences et de son mode de saisine. En matière d'alertes, les *opérateurs* sous tutelle des ministères jouissent d'une certaine autonomie et s'en remettent souvent à leurs instances délibératives pour décider s'ils se rattachent ou non au dispositif d'alerte applicable à l'ensemble du périmètre ministériel.

Dans la majorité des administrations, le réfèrent alerte est rattaché au ministre et non au secrétaire général, ce qui peut souligner à la fois l'importance et la sensibilité de ce sujet, et le caractère « hors administration générale » de ce mécanisme d'alerte.

¹² Cet espace de cinq ans est jugé raisonnable pour disposer du recul nécessaire sur une période globale précédant et suivant l'adoption de la loi Sapin II.

Constat n° 11 : dans neuf périmètres ministériels sur onze il existe une *doctrine* déontologique pour procéder à l'examen des demandes de *cumul d'activités* des agents.

Constat n° 12 : Les ministères déclarent se conformer aux règles de prévention des conflits d'intérêts. Tous les ministères affirment contrôler le respect de l'obligation de *déclaration d'intérêts* des personnes assujetties et rappellent ces obligations lors d'une prise de poste. Dans sept ministères l'on s'assure du respect des obligations de déclaration d'intérêts de la part des ministres et des membres de leur cabinet. Cette vérification est notamment importante lors des périodes de remaniement.

Tous les ministères ont mis en place une obligation de *déport* en cas de conflit d'intérêts, notamment pour les recrutements et promotions.

Dans l'ensemble, ce sujet semble bien traité par les ministères.

Constat n° 13 : Neuf ministères sur onze déclarent procéder à la *rotation des agents occupant des postes sensibles*.

Constat n° 14 : A l'exception d'un ministère, tous ont mis en place, conformément à la réglementation, un *contrôle interne* pour maîtriser certains risques, essentiellement financiers et comptables. Ce contrôle interne opéré par une instance spécialisée est généralement applicable aux opérateurs sous tutelle.

Constat n° 15 : Dans cinq périmètres ministériels sur onze le programme de travail de la mission d'audit interne comporte l'évaluation partielle du dispositif de prévention des atteintes à la probité, ce qui témoigne de l'existence d'une marge importante de développement pour la prise en compte de ce thème transversal dans ces programmes de travail.

Constat n° 16 : S'agissant de la tutelle des opérateurs, les objectifs en matière d'atteintes à la probité sont irrégulièrement intégrés dans les *conventions* liant ces opérateurs à leur(s) ministère(s) de rattachement. Cinq ministères ont fourni des exemples de tels objectifs. Mais les réponses ne permettent pas de savoir si, lorsqu'ils exercent la tutelle ou la cotutelle d'un grand nombre d'opérateurs, ces objectifs sont répandus ou non. D'ailleurs, on observe une diversité des objectifs : certains traitent de contrôle interne, d'autres de « maîtrise des risques » ou encore de l'élaboration d'une charte de déontologie, pour citer quelques exemples.

Constat n° 17 : L'intégralité des administrations répondantes a procédé à *l'ouverture de ses données publiques* conformément aux obligations adoptées en la matière depuis 2016.

1.4 LA MISE EN ŒUVRE DU REFERENTIEL FRANÇAIS ANTICORRUPTION

Constat n° 18 : A la date de leurs réponses respectives, cinq ministères déclarent s'être dotés d'un *plan de prévention et de détection des* atteintes à la probité en application du référentiel anticorruption français et un seul d'un comité stratégique ou de pilotage pour la mise en place des mesures anticorruption.

Six ministères disposent d'une bibliothèque de processus (recrutement, commande publique...) concernant l'ensemble du périmètre ministériel. Un seul ministère fait certifier certains processus.

Constat n° 19 : La cartographie des risques liés aux atteintes à la probité, pierre angulaire d'un dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité, est un chantier d'ampleur, ce qui explique que certains ministères soient encore en train de la mettre en place.

Lorsqu'elle est réalisée, cette cartographie des risques d'atteintes à la probité implique la mise en œuvre de mesures afin de limiter les risques identifiés. Mais certaines cartographies ne reposent pas sur la bibliothèque de processus du ministère (dans trois ministères seulement la cartographie des risques réalisée ou projetée se base sur la bibliothèque de processus), et/ou ne concernent pas l'intégralité de

son périmètre. Une solution mise en place par certains ministères consiste à élaborer une cartographie par direction ou service déconcentré ou à compétence nationale.

Toutes les administrations centrales possèdent tout de même une cartographie *générale* des risques, qui traite souvent et avant tout des risques financiers. Une telle cartographie peut d'ailleurs représenter un socle intéressant pour dresser la cartographie des risques d'atteintes à la probité puisque les cartographies globales comportent parfois déjà des développements sur ces derniers risques. On notera donc deux approches différentes : soit les ministères créent une cartographie des risques liés aux atteintes à la probité en tant que document unique et indépendant, soit cette cartographie est incluse dans la cartographie des risques globale.

Ces deux approches (cartographie générale intégrée ou cartographie spéciale) sont du reste conformes aux recommandations de l'AFA.

Le constat d'insuffisance en matière de cartographie doit être nuancé : dans cinq ministères la (ou les) cartographie(s) inclu(en)t *des risques d'atteintes à la probité*. Dans quatre ministères, cette intégration est en cours.

Constat n° 20 : Tous les ministères disposent de *chartes de déontologie sectorielles*, qui recouvrent en partie le contenu d'un code de conduite anticorruption en application des recommandations de l'AFA. La rédaction d'un code de conduite applicable à *l'ensemble* du ministère est plus rarement rencontrée et ne concerne que deux ministères. Le contenu des chartes de déontologie est variable, comme le montre ce rapport.

Certains ministères s'appuient sur ces chartes sectorielles pour mettre en œuvre des mesures anticorruption, alors même que ces dernières, outre leur champ d'application limité au sein des périmètres ministériels, ne couvrent pas l'intégralité des points mentionnés par l'AFA dans ses recommandations. Enfin, il existe dans trois ministères un code de conduite (ou un document équivalent) applicable aux ministres et aux membres de leur cabinet et, dans un autre, une extension de l'application du code à ces derniers est en cours.

Constat n° 21 : Neuf ministères sur onze déclarent mettre en œuvre des dispositifs d'évaluation de *l'intégrité des tiers*. Toutefois, ces dispositifs appréhendent encore mal des situations spécifiques comme l'octroi de subventions et, s'ils apportent souvent des précisions sur les *processus* d'évaluation des tiers, ce n'est pas systématique.

De plus, l'évaluation est faite sur des points particuliers comme la qualification juridique, la capacité technique ou financière, mais pas nécessairement sur l'intégrité. Ainsi, dans certains cas, des éléments financiers précis sont demandés, mais les recherches sur l'intégrité, la réputation, l'actionnariat, les modalités de rémunération, mais aussi les autres domaines nécessaires à l'évaluation de la probité, ne sont pas mentionnés dans les réponses à l'enquête.

Le critère de probité ne semble donc pas encore faire partie de ceux systématiquement pris en compte dans les démarches d'évaluation des tiers.

Constat n° 22 : Aucun ministère n'a mis en place un dispositif de *sensibilisation et de formation à l'anticorruption* concernant le ministre et son cabinet. Cette lacune est un sujet de préoccupation en 2022 alors que se profile un renouvellement des cabinets ministériels. De plus, quatre ministères n'ont mis en place *aucun* dispositif de sensibilisation ou de formation à l'attention des agents et des cadres supérieurs, tandis que ceux qui existent sont incomplets. Pourtant, ces cadres et agents, à l'instar des instances dirigeantes des ministères, ont une responsabilité particulière en tant que relais dans l'exécution des plans ministériels de lutte contre la corruption et pour la transparence dans « l'Etat exemplaire ».

Constat n° 23 : Au total, nous sommes en présence d'un dispositif parcellaire, sans fil conducteur apparent et qui ne semble pas démontrer un réel engagement de l'instance dirigeante. Dans plusieurs cas il est insuffisamment articulé autour d'une cartographie ou d'un plan ministériel. Il existe cependant

de nombreux points d'appui pour développer une démarche plus conforme au référentiel français anticorruption.

Introduction

La loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi Sapin II, a renouvelé le cadre institutionnel de prévention de la corruption et introduit des dispositions innovantes, notamment avec la création de l'Agence française anticorruption (AFA), l'instauration d'un dispositif de conformité pour les entreprises assujetties à son article 17¹³, la création de la convention judiciaire d'intérêt public et le renforcement du statut de protection des lanceurs d'alerte.

Les ministères et leurs opérateurs, en application du 3° de l'article 3 de la loi Sapin II, doivent mettre en œuvre des procédures pour prévenir et détecter les atteintes à la probité, dit « dispositif anticorruption ».

Service à compétence nationale placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, l'AFA est investie par le même article 3 du pouvoir de contrôler la qualité et l'efficacité de ces mesures.

Cet article 3 charge en outre l'AFA de participer à la coordination administrative. A ce titre, elle centralise et diffuse les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité. Cette mission de centralisation et de diffusion de l'information ainsi que des bonnes pratiques en matière d'anticorruption est confiée à la sous-direction du conseil, de l'analyse stratégique et des affaires internationales par l'arrêté du 14 mars 2017 relatif à l'organisation de l'agence¹⁴. Dans ce cadre, l'AFA élabore un plan national pluriannuel de lutte contre la corruption¹⁵.

Le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption adopté par le Gouvernement au titre des années 2020 à 2022 prévoit une mesure relative à l'accompagnement des programmes anticorruption dans les ministères d'ici à 2022. A ce titre, l'AFA a décidé de réaliser *deux* états des lieux des procédures mises en place au sein des ministères, de leurs services déconcentrés et de leurs opérateurs pour prévenir et détecter les atteintes à la probité.

Le Service central de prévention de la corruption (SCPC) avait procédé jusqu'en 2016 à une enquête annuelle auprès de chaque ministère et de certains opérateurs nationaux. L'enquête, rendue publique, portait à la fois sur les dispositifs de prévention en place et sur les sanctions disciplinaires prononcées à raison d'atteintes à la probité.

Dès 2019, l'AFA a donc engagé une démarche de recueil d'informations auprès des administrations de l'Etat et de leurs opérateurs sous la forme d'un questionnaire d'autodiagnostic adressé aux secrétariats généraux des douze périmètres ministériels d'alors. Ce questionnaire prenait en compte les évolutions législatives introduites depuis le dernier état des lieux du SCPC, avec en particulier l'adoption de la loi Sapin II et l'introduction des nouvelles obligations anticorruption applicables.

Aux termes de ses contrôles administratifs¹⁶, l'AFA relevait en 2020 une faible maturité des acteurs publics dans la maîtrise des risques d'atteintes à la probité : « *Les progrès réalisés par les acteurs publics*

¹³ L'article 17 de la loi est relatif au dispositif anticorruption dans les *entreprises* au sens large, à compter d'un certain seuil d'effectifs et de chiffre d'affaires.

¹⁴ Arrêté du 14 mars 2017 modifié relatif à l'organisation de l'Agence française anticorruption.

¹⁵ Décret n° 2017-329 du 14 mars 2017 relatif à l'Agence française anticorruption.

¹⁶ Rapport annuel d'activité 2020, page 22.

dans la mise en œuvre des dispositifs anticorruption étaient alors moins importants que ceux constatés chez les acteurs économiques, et on ne peut exclure que cette tendance soit notamment liée à l'existence, pour les seuls sociétés et EPIC soumis à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016, d'un référentiel défini par le texte et de sanctions administratives encourues en cas de non-conformité. »

L'analyse des réponses apportées par les ministères permet d'apprécier, début 2022, le degré de mise en œuvre des mesures et bonnes pratiques anticorruption. Ce diagnostic partagé, résultant de cet exercice d'auto-évaluation, est le premier pas indispensable à l'engagement résolu de chaque ministère dans une démarche de probité fondée sur la tolérance zéro à l'égard des atteintes à la probité.

L'AFA apportera son concours à l'approfondissement de ces démarches en accompagnant tous les ministères qui la solliciteront.

1 Contexte et méthode suivie par la démarche de diagnostic partagé

1.1 GENESE ET CONTEXTE DU DIAGNOSTIC : LE PLAN NATIONAL PLURIANNUEL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption a été lancé le 9 janvier 2020, pour trois ans, après concertation interministérielle. Trois de ses huit priorités concernent directement les ministères et leurs opérateurs :

- 1) Mieux connaître et détecter le phénomène de la corruption en optimisant l'exploitation des données
- 2) **Former et sensibiliser les agents publics et les élus**
- 3) **Accompagner le déploiement effectif des dispositifs anticorruption dans l'ensemble des ministères d'ici à 2022**
- 4) Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans les grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'ici à 2022
- 5) Promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs
- 6) 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
- 7) **Mieux sanctionner les atteintes à la probité**
- 8) Renforcer l'action française internationale

1.2 UN PERIMETRE ELARGI ET UNE METHODOLOGIE CLASSIQUE POUR UNE DEMARCHE INEDITE

C'est en application de ce plan que l'AFA a réalisé un état des lieux interministériel du déploiement des mesures anticorruption¹⁷, en deux volets :

- le premier volet – intitulé « diagnostic partagé » - concerne les départements ministériels ;
- le second volet, qui se présente sous le format d'un e-questionnaire anonyme, s'adresse aux opérateurs nationaux, saisis chacun par leur ministère de tutelle « chef de file »¹⁸.

¹⁷ Cette démarche s'inspirait de l'enquête menée auprès des collectivités locales en 2018 et reconduite en 2021.

¹⁸ En général, en cas de pluralité des ministères de tutelle, le « chef de file » est celui qui contribue financièrement le plus au fonctionnement de l'opérateur. Telle est la pratique mais le chef de file pour le financement peut ne pas être en fait le chef de file « métier ».

La synthèse de l'enquête sur ce second volet ayant été publiée le 14 décembre 2021, le présent rapport ne concerne que le premier volet. La démarche proposée est celle d'un diagnostic partagé¹⁹, sur la base d'une monographie²⁰ préparée et partiellement complétée par l'AFA (à partir de données publiques) pour préciser les mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité déjà prises ou à venir.

Ce diagnostic n'a pas pour but d'établir un palmarès comparatif des ministères mais dégage des tendances concernant le déploiement des dispositifs anticorruption tout en mettant en avant quelques exemples de bonnes pratiques.

Cet état des lieux constitue donc :

- un outil de pilotage interministériel pour aider au déploiement des plans anticorruption des services de l'État ;
- un panorama des mesures adoptées à la disposition de chaque ministère pour identifier les dispositifs restant à déployer afin de se mettre en conformité avec ses obligations anticorruption ;
- L'occasion de renforcer ou de démarrer une collaboration entre l'AFA et les différents ministères.

Les secrétariats généraux des ministères

Si certains secrétaires généraux relèvent d'un seul ministre (aux affaires étrangères, à la défense, à la justice, à l'agriculture, à la culture), il n'en est pas de même des autres secrétaires généraux qui relèvent de deux, voire de trois ministres.

On constate une grande diversité quant au rôle exercé par les secrétaires généraux concernant le pilotage et la tutelle des opérateurs de l'État répertoriés par la loi de finances²¹.

Les cabinets ministériels

Aux termes du décret modifié n° 2017-1063 du 18 mai 2017 relatif aux cabinets ministériels, le nombre des membres des cabinets ministériels est strictement limité. L'existence du système des cabinets ministériels s'explique par la nécessité, pour un ministre, de pouvoir compter sur une équipe dévouée et proche de lui sur le plan politique, puisqu'il ne peut choisir les membres de son administration.

À la différence de l'administration centrale, le cabinet n'est donc pas un organisme permanent. Son existence prend fin avec les fonctions du ministre.

¹⁹ Dans le contexte de ce rapport, le diagnostic partagé est un état des lieux des dispositifs anticorruption fondé sur une approche collective des administrations concernées. Le fait que ce diagnostic soit partagé sur le fond permet à chaque ministère de comprendre sa situation par rapport à la situation globale. Il est ainsi « mis en partage » et accepté en tant que premier bilan par les personnes concernées dans les administrations.

²⁰ Au sens d'une « étude approfondie portant sur un sujet bien défini ».

²¹ Le « jaune » budgétaire relatif aux opérateurs de l'État en dénombrait 483 en 2020 et 437 en 2021, chiffre stable en 2022. Pour mémoire, d'après le Forum de la performance, « Les opérateurs de l'État sont des organismes distincts de l'État, au statut juridique public ou privé, auxquels est confiée une mission de service public de l'État ».

Il n'existe pas de règle juridique définissant une organisation particulière des cabinets ministériels. Les ministres en choisissent librement les membres, qui peuvent appartenir au secteur privé ou à l'administration.

En ce qui concerne l'importance quantitative des cabinets ministériels, de nombreuses directives ou circulaires ont tenté d'imposer une réduction de leurs effectifs²².

En tant que collaborateurs immédiats de l'instance dirigeante d'un ministère, les membres de cabinet doivent donc faire l'objet d'une attention particulière au regard du devoir d'exemplarité et de probité.

* * *

Ce diagnostic partagé présente des avantages pour les ministères comme pour l'AFA.

Pour chaque ministère destinataire du questionnaire :

- disposer d'un état des lieux de ses pratiques et de la maturité de son dispositif en matière d'anticorruption ;
- identifier les dispositifs déjà adoptés ou les bonnes pratiques existantes ;
- identifier les efforts qui lui restent à accomplir pour acquérir une maîtrise raisonnable des risques d'atteinte à la probité ;
- se situer par rapport aux autres ministères.

Pour l'AFA :

- nouer des relations pérennes avec les correspondants des ministères, en identifier de nouveaux ;
- s'appuyer sur une analyse objective du degré de mise en œuvre des obligations fixées par la loi Sapin II ;
- adapter à terme ses recommandations ;
- faire évoluer ou renforcer ses actions d'accompagnement, de sensibilisation et de formation pour les structures concernées ;
- valoriser sur les plans national et international, le travail accompli par les services de l'Etat pour se doter de procédures anticorruption ;
- disposer, en fin de premier plan pluriannuel, d'un état des lieux des mesures anticorruption effectivement en place.

1.3 UN CALENDRIER CONTRAINT PAR LA CRISE SANITAIRE

Ce rapport, comme tous les panoramas du même type, est une photographie des mesures adoptées à un instant T²³. Toutefois, compte tenu des retards induits par la crise sanitaire, le calendrier initialement prévu pour les retours du questionnaire n'a pu être respecté et, surtout, les réponses adressées ont fait

²² Depuis un décret du 28 juillet 1948, les pouvoirs publics ont tenté de lutter contre l'inflation du nombre de membres au sein des cabinets ministériels. Ainsi, en dernier lieu, un décret du Président de la République du 19 mai 2017 avait limité à dix le nombre de conseillers pour un ministre, huit pour un ministre délégué et cinq pour un secrétaire d'État.

Par un nouveau décret du 11 juillet 2020, cette limite a été revue à la hausse, avec respectivement quinze, dix et huit membres pour un ministre, un ministre délégué et un secrétaire d'État, les limites fixées en 2017 s'étant avérées difficilement compatibles avec la charge de travail des équipes.

²³ L'usage dans un contexte scientifique de la notation t pour le temps se généralise au XVIII^e siècle, avant de passer petit à petit dans le langage courant.

l'objet de traitements étalés sur environ deux ans. Ainsi, alors que certains ministères ont pu répondre avant mars 2020 et envoyer à l'AFA des compléments par la suite, la dernière réponse d'un ministère n'a été transmise à l'agence que le 10 décembre 2021.

Cela explique le décalage dans le temps entre la publication du présent diagnostic et celle de la synthèse interministérielle du déploiement des mesures anticorruption au sein des opérateurs de l'Etat²⁴.

Comme déjà précisé, les items du questionnaire sont regroupés sous quatre thématiques. La première concerne logiquement le degré d'exposition aux risques des différentes administrations.

2 Caractéristiques principales des ministères concernant des processus à forts enjeux et leur exposition aux risques

2.1 PANORAMA GENERAL

S'agissant de la commande publique, de la gestion éventuelle des fonds européens et des diverses subventions, le tableau 1 compare la situation des différents ministères à partir d'indicateurs chiffrés. Ces éléments permettent de situer les caractéristiques principales des ministères interrogés, lesquelles donnent une indication générale sur leur degré d'exposition aux risques d'atteintes à la probité. Les indicateurs utilisés sont systématiquement rapportés au nombre d'agents ou indiqués en pourcentage afin de permettre des comparaisons. Ainsi, plus le montant des achats d'un ministère par ETP²⁵ est élevé, plus on peut mécaniquement considérer que le risque de favoritisme ou de corruption associé à la mise en œuvre du cycle de l'achat public constitue un point de vigilance. De même, un montant élevé de subventions octroyées ou la gestion de fonds européens sont des facteurs de risques et appellent une vigilance particulière.

²⁴ Placés sous le contrôle direct de l'État, ils sont financés en majorité par lui et contribuent à la performance des programmes auxquels ils participent. On retrouve parmi les opérateurs des grands établissements publics comme les universités, Pôle emploi, Météo France, le CNRS ou l'INSERM. Chaque opérateur est placé sous la tutelle d'un ou plusieurs ministère(s).

²⁵ Équivalent temps plein ou ETP : unité de mesure en matière budgétaire ou de gestion des ressources humaines permettant de calculer le temps de travail des agents. Plusieurs agents à temps partiel peuvent constituer un équivalent plein temps (durée légale du travail par semaine ou année).

Tableau n°1. Caractéristiques des ministères répondants en termes de commande publique, gestion de fonds européens et subventions

Ministère	Part des achats UGAP / Montant total des achats	Assujettissement au Code de la commande publique	Montant des achats publics / ETP	Part des achats UGAP / Montant total des achats	Gestion de fonds européens	Montant des subventions accordées aux associations / ETP
Ministère 1	6,3%	Oui	16 628 €	6,3%	non	45 613 €
Ministère 2	5,7%	Oui	86 322 €	5,7%	non	0 €
Ministère 3	9,9%	Oui	26 295 €	9,9%	oui	7 209 €
Ministère 4	6,0%	Oui	571 €	6,0%	non	412 €
Ministère 5	3,9%	Oui	38 096 €	3,9%	non	4 547 €
Ministère 6	3,5%	Oui	6 183 €	3,5%	oui	16 989 €
Ministère 7	7,5%	Oui	13 428 €	7,5%	oui	1 163 €
Ministère 8	7,4%	Oui	12 238 €	7,4%	oui	3 097 €
Ministère 9	5,5%	Oui	21 129 €	5,5%	non	6 638 €
Ministère 10	13,0%	Oui	76 595 €	13,0%	non	8 745 €
Ministère 11	7,0%	Oui	15 416 €	7,0%	oui	83 182 €

Source : Calculs de l'AFA d'après les réponses des ministères.

2.2 LES ATTEINTES A LA PROBITE DECELEES OU COMMISES PAR LES AGENTS

Le tableau 2 ci-dessous décrit la situation dans les différents ministères au regard des réponses fournies à une série de questions relatives aux atteintes à la probité impliquant des agents. Les réponses sont tirées des sanctions disciplinaires, de condamnations pénales et de signalements réalisés auprès du procureur de la République pour des faits d'atteintes à la probité. Ces questions contribuent à caractériser l'existence de risques d'atteintes à la probité dans l'activité ou le fonctionnement des répondants. Ces données doivent être prises avec précaution car il peut exister des atteintes non décelées ou qui n'auraient pas été portées à la connaissance des ministères.

De ces réponses on peut déduire certaines indications sur le niveau d'exposition déclaré par chaque administration aux atteintes à la probité. Il en ressort globalement que le risque d'atteinte à la probité est bien réel et assez homogène pour l'ensemble des ministères, ce qui ne fait que confirmer la nécessité de mettre en œuvre des procédures destinées à y remédier.

Tableau n°2. Réponses relatives aux précédents d'atteintes à la probité et à leur gestion

Ministère	Agents ayant fait objet de sanctions disciplinaires pour faits d'atteintes à la probité	Agents ayant fait objet de condamnations pénales pour faits d'atteintes à la probité	Le ministère a-t-il porté plainte pour des faits d'atteintes à la probité contre un de ses agents ?	Des agents ont-ils procédé à des signalements selon l'article 40 al. 2 du code de procédure pénale pour des faits d'atteintes à la probité?
Ministère 1	Oui	Oui	non	oui
Ministère 2	Oui	Oui	oui	oui
Ministère 3	Oui	information disponible non	oui	information non disponible
Ministère 4	oui non pour un ministère délégué appartenant au périmètre	information disponible non	information non disponible	oui non pour un ministère délégué appartenant au périmètre
Ministère 5	Oui	Oui	Une plainte a déjà été enregistrée au sein du ministère.	oui
Ministère 6	Oui	Oui	non	information non disponible
Ministère 7	Oui	Oui	oui	information non disponible
Ministère 8	Oui	Oui	oui	oui
Ministère 9	Oui	Oui	oui	oui
Ministère 10	Oui	information disponible non	non	information non disponible
Ministère 11	Non	Non	non	non

Source : AFA d'après les réponses des ministères.

3 Acteurs et outils concourant à la prévention et à la détection des atteintes à la probité

3.1 **UNE MISE EN ŒUVRE CONTRASTÉE DES MESURES OBLIGATOIRES (HORS LOI SAPIN II)**

Les mesures législatives ou réglementaires qui contribuent à la prévention et à la détection des atteintes à la probité ne découlent pas toutes de la loi Sapin II. Si elles sont complémentaires de cette dernière loi, elles sont diversement mises en œuvre par les ministères.

3.1.1 **Une obligation légale générale : l'ouverture des données publiques**

L'ouverture des données publiques représente une volonté de transparence et de partage des informations avec les usagers du service public et, plus largement, les citoyens. En favorisant la vigilance et le contrôle de l'action publique par la société, elle contribue à une meilleure prévention et détection des risques d'atteintes à la probité, tout en renforçant l'efficacité de l'action publique.

Pour être « ouvertes », les données doivent être complètes, primaires, à jour, accessibles en ligne sans discrimination, électroniquement lisibles par une machine, disponibles sous des formats ouverts et sans coût d'utilisation.

Le renforcement de la connaissance et de la détection des atteintes à la probité passe de fait par une meilleure exploitation des données publiques, qui revêt deux dimensions :

- d'une part, augmenter la quantité de données rendues publiques par les administrations en accompagnant le mouvement d'ouverture des données initié par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'« *open data* » permet en effet d'accroître la transparence de l'action publique et de renforcer le contrôle citoyen sur la gestion publique, contribuant ainsi à renforcer la confiance dans les institutions ;
- D'autre part, permettre une meilleure exploitation des données, qu'elles soient ouvertes ou contenues dans des fichiers administratifs à accès restreint. L'amélioration de cette exploitation passe par un renforcement :
 - o de la valorisation de ces données (mise en corrélation de bases de données, développement du *data mining* (exploration des données), déploiement d'outils informatiques dédiés ;
 - o de la recherche interdisciplinaire sur la corruption (approches sociologique, économique, géographique, juridique, etc.).

A cette fin, le plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022 prévoit de :

- renforcer la collecte et l'ouverture des données relatives aux phénomènes de corruption ;
- renforcer l'exploitation de ces données en mettant à profit le *data mining* ;
- revaloriser les travaux pour mieux connaître les phénomènes de corruption et les zones à risques.

L'intégralité des administrations répondantes indique avoir procédé à l'ouverture des données publiques, conformément aux obligations légales et réglementaires instaurées depuis 2016.

3.1.2 Les autres mesures légales et réglementaires relatives à certains processus ou activités

Les processus d'achat public et d'octroi de subventions et aides sont considérés comme particulièrement à risque. C'est pourquoi le législateur ou le pouvoir réglementaire ont jugé nécessaire d'encadrer ces activités.

3.1.2.1 Dans le processus d'achat public : la publication des données essentielles des marchés publics et des contrats de concession

L'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique détaille les données essentielles des marchés publics à publier.²⁶ Depuis 2017, les services de l'État ont l'obligation d'utiliser le système d'information PLACE comme plateforme de dématérialisation de leurs achats. Si l'outil PLACE permet la publication automatique des données essentielles, il appartient à chaque acheteur public d'activer cette utilisation.

Au vu des réponses apportées, il semble que tous les ministères publient *au moins partiellement* des données essentielles des marchés publics et des contrats de concession. Seuls quatre ministères déclarent formellement publier ces données sur la plateforme des achats de l'État (PLACE), ce qui ne veut pas dire que les autres ministères ne respectent pas la réglementation.

3.1.2.2 Dans le processus d'octroi de subventions : la publication de données essentielles des conventions de subvention lorsque leur montant atteint ou dépasse 23.000 €

En matière de subventions versées par les pouvoirs publics, notamment aux associations et fondations, le droit de toute personne à l'information est garanti par l'article 18 de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique²⁷. Ainsi, chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives aux données essentielles des conventions de subventions versées par une autorité administrative.

Seules les données essentielles des subventions dépassant le seuil de 23.000 euros doivent être communiquées. Ce même seuil impose aux ministères la conclusion d'une convention.

Seuls trois ministères publient les données essentielles des conventions de subvention dont le montant atteint ou dépasse 23.000 €, alors même que cette obligation légale date d'octobre 2016.

3.1.3 Les outils de prévention relatifs aux processus de gestion des ressources humaines.

Il en existe quatre : la désignation de référents déontologues, l'encadrement du cumul d'activités, les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale.

²⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038318675/> Cet arrêté remplace et abroge l'arrêté du 14 avril 2017 modifié relatif aux données essentielles dans la commande publique

²⁷ Cf. [Subventions versées par les pouvoirs publics | Associations.gouv.fr](https://www.associations.gouv.fr/)

3.1.3.1 Les référents déontologiques

Divers acteurs contribuent à la prévention et à la détection des atteintes à la probité. Au premier rang de ceux-ci, les référents déontologiques²⁸, qui peuvent, par leur action de conseil, aider à faire cesser des situations de conflits d'intérêts et, partant, prévenir la commission du délit de prise illégale d'intérêts.

Les années de création des référents déontologiques et alertes des ministères sont les suivantes.

Tableau n°3. Mise en place des fonctions de référent déontologue et référent alerte interne dans les ministères

Référent	Ministère 1	Min. 2	Min. 3	Min. 4	Min. 5	Min. 6	Min. 7	Min. 8	Min.9	Min. 10	Min. 11
Référent déonto.	2018	2018	2017	2018	2017	2018	2019	2018	2016 à 2020	2018	2017
Référent alerte	2019	2018	2018	2018	2019	2019	2019	2018	2019	2018	2021

Source : AFA d'après les réponses des ministères.

Les administrations centrales font preuve d'un haut degré de maturité sur la question du référent déontologue. L'obligation, introduite en 2017²⁹, de fournir à tout agent public l'accès à un tel référent entre pour beaucoup dans l'ancrage désormais systématique de cette fonction au sein des ministères.

Toutefois, certains périmètres ministériels ont instauré des dispositifs qui restent perfectibles, concernant le niveau de formation et d'information des agents et l'existence limitée de relais (correspondants) au sein des directions et services. Cinq ministères seulement dispensent une formation aux déontologues ou membres concernés des comités ou collèges de déontologie.

Dans neuf périmètres ministériels sur onze interrogés au cours de cette enquête, le référent déontologue publie un rapport annuel. Il ne s'agit pas d'une obligation légale mais d'une pratique contribuant au principe de transparence, qui doit donc être encouragée.

Le niveau de sollicitation des référents déontologues, tel qu'il ressort des statistiques disponibles de saisines³⁰, est hétérogène et peut servir d'indicateur de la bonne connaissance, par les agents, d'un tel dispositif.

Dans certains cas, des initiatives en faveur de l'établissement d'une *doctrine ministérielle* partagée sont à saluer, dans la mesure où elles permettent des échanges de vues et d'expériences entre référents déontologues, par exemple en matière de cumul d'activités.

3.1.3.2 Le cumul d'activités

L'une des missions du référent déontologue est de se prononcer par ses avis et conseils sur les cumuls d'activités des agents.

²⁸ Le référent déontologue a été institué par l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires.

²⁹ Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique.

³⁰ Entre 10 et 64 saisines parmi les ministères dont la réponse est exploitable pour une comparaison.

Le cumul d'activités³¹ par des fonctionnaires ou agents publics est une situation pouvant présenter des risques d'atteintes à la probité, notamment en cas de non-respect des règles encadrant la pluriactivité (obligation de déclaration et d'autorisation préalable par l'employeur, dérogation au principe d'interdiction limité à certaines hypothèses limitativement énumérées par la loi).

Toutes les administrations centrales sauf deux possèdent une doctrine (procédure spécifique) pour procéder à l'analyse des demandes de cumul d'activités. Cela apparaît cohérent avec l'évolution du traitement des demandes de cumul qui relève désormais en première instance du supérieur hiérarchique et du référent déontologue et, seulement en cas de doute, de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP) qui a succédé, fin janvier 2020, à la Commission de déontologie.

3.1.3.3 Les déclarations d'intérêts

Les déclarations d'intérêts³² contribuent à détecter les conflits d'intérêts en recensant les activités, les fonctions, les mandats et les participations du déclarant, et à éviter que le délit de prise illégale d'intérêts ne soit commis.

Les règles concernant les obligations déclaratives de liens d'intérêts sont systématiquement appliquées par les ministères, de même que la bonne pratique consistant à appliquer un principe de déport dans les cas de recrutement ou de promotion.

Tous les ministères déclarent contrôler le respect de l'obligation de déclaration d'intérêts des personnes assujetties et rappeler ces obligations lors d'une prise de poste. Dans sept ministères l'on s'assure du respect des obligations de déclaration d'intérêts de la part des ministres et des membres de leur cabinet.

3.1.3.4 Les déclarations de situation patrimoniale

Une déclaration de situation patrimoniale³³ consiste en la communication à l'administration, entre autres, d'informations détaillées relatives aux avoirs du déclarant en début et fin de fonctions. Il s'agit notamment des biens immobiliers, des valeurs mobilières, des emprunts et des dettes. Ce système de déclaration contribue à la détection d'un enrichissement illicite provenant d'un potentiel détournement de fonds publics.

Toutes les administrations affirment rappeler aux agents concernés les obligations de déclaration de situation patrimoniale.

³¹ Le cumul d'activités est encadré par les lois du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, du 13 juillet 1983, modifiée, portant droits et obligations des fonctionnaires, et par le décret du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

³² Cette obligation est prévue par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (déclarations d'intérêt transmises à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique-HATVP) et par l'article 25 ter de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et ses décrets d'application. Le décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration d'intérêts prévoit une liste des emplois concernés.

³³ Cette obligation est prévue par la loi du 13 juillet 2013 portant droits et obligations des fonctionnaires et par la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Le décret n° 2016-1968 du 28 décembre 2016 relatif à l'obligation de transmission d'une déclaration de situation patrimoniale prévoit une liste des emplois concernés.

3.2 UNE DIFFUSION INEGALE DES BONNES PRATIQUES

On distingue d'une part des bonnes pratiques à caractère général et, d'autre part, des bonnes pratiques spécifiques à des processus présentant des enjeux en matière d'atteintes à la probité.

3.2.1 Bonnes pratiques à caractère général

Il en existe deux : la sensibilisation des collaborateurs aux obligations découlant de l'article 40 du Code de procédure pénale et la certification ISO 37001.

3.2.1.1 La sensibilisation des collaborateurs aux obligations découlant de l'article 40 du Code de procédure pénale

L'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale oblige tout agent public acquérant la connaissance d'un crime ou d'un délit dans l'exercice de ses fonctions, à en aviser sans délai le procureur de la République.

Cet article n'a de portée véritable que si les personnes concernées connaissent son existence, et c'est pour cela que la sensibilisation à son sujet est importante.

Toutes les administrations centrales déclarent sensibiliser leurs collaborateurs aux obligations découlant de cet article 40 mais n'apportent pas de précision sur les modalités de cette sensibilisation.

3.2.1.2 La certification ISO 37001

La certification ISO 37001, adoptée le 14 octobre 2016, relative aux *systèmes de management anticorruption* reflète les bonnes pratiques internationales et peut être utilisée dans tous les pays, dans le secteur public ou privé.

Cette certification n'est pas recherchée par les administrations centrales, hormis par une. Le respect de cette norme peut toutefois être considéré comme un indice de la volonté d'un acteur public de s'engager dans un processus anticorruption. Elle s'inscrit ainsi dans les bonnes pratiques analysées par le questionnaire.

3.2.2 Les bonnes pratiques dans les processus d'achat public et d'octroi de subventions

Il en existe une dans chacun de ces domaines.

3.2.2.1 Le label « Relations fournisseurs et achats responsables »

Il distingue les entreprises ou entités publiques françaises ayant fait la preuve de *relations durables et équilibrées* avec leurs fournisseurs. Il s'inscrit dans le prolongement de la démarche engagée depuis 2010 par le Médiateur des entreprises et le Conseil national des achats, au travers de la création de la *Charte Relations fournisseurs responsables* qui compte plus de 2 000 signataires.

La certification *Relations fournisseurs et achats responsables* comporte cinq domaines. Le premier est l'engagement dans une démarche d'achats responsables, à travers la *prévention de la corruption*, la

gestion des risques et la stratégie d'achat responsable de l'organisation, avec des objectifs RSE³⁴ fixés par la Direction. Le deuxième domaine expose les conditions de la qualité des relations avec les fournisseurs et sous-traitants. Le troisième impose le respect des intérêts des fournisseurs et des sous-traitants, tandis que le quatrième oblige à l'intégration de la responsabilité sociétale dans le processus d'achats³⁵. Enfin, le cinquième vise à l'examen de l'impact des achats sur la compétitivité économique.

On constate que ce label est pour le moment peu présent parmi les administrations de l'Etat, seul un ministère en est titulaire et deux autres déclarent travailler à son obtention.

3.2.2.2 En matière de subventions et aides : l'existence de documents encadrant leur versement

Le versement de subventions ou d'aides individuelles (allocations, bourses d'études...) constitue un processus sensible de la *bibliothèque ministérielle des processus*³⁶, en particulier au regard des risques de commission d'infractions de corruption, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts et détournement de fonds publics.

L'AFA précise dans ses recommandations que les difficultés potentielles sont majorées en cas de gestion d'une « file d'attente » (contingentement de l'accès à un droit). À ces difficultés « internes » s'ajoute celle de subventionner une entité ne maîtrisant pas, elle-même, ses propres risques en matière d'atteintes à la probité. Par conséquent, une entité possédant des documents encadrant clairement ces versements se met en situation de mieux maîtriser ces processus.

Il existe des documents formalisés pour l'ensemble des subventions et aides individuelles dans tous les ministères.

3.2.3 Une bonne pratique de maîtrise du risque dans le processus de gestion des ressources humaines : la rotation des agents occupant des postes sensibles

Pour les agents occupant des postes dans des secteurs répertoriés comme étant plus exposés aux risques d'atteintes à la probité, il apparaît important de prévoir un système de rotation, outil de prévention, afin d'éviter la formation de liens d'intérêts avec les différents acteurs et tiers.

Peuvent, par exemple, représenter des situations à risque et ainsi être concernés, les missions de passation de marchés publics, de gestion des frais de représentation et de déplacement, le traitement des appels de fonds, les actifs immobiliers et les stocks, le fonctionnement des régies, les produits des services et du domaine, et les éventuels engagements hors bilan.

Neuf ministères déclarent procéder à la rotation des agents occupant des postes sensibles, ce qui témoigne d'une diffusion importante de cette bonne pratique.

³⁴ La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) est définie par la commission européenne comme l'intégration volontaire par les entreprises de préoccupations sociales et environnementales à leurs activités commerciales et à leurs relations avec les parties prenantes. En d'autres termes, la RSE est « la contribution des entreprises aux enjeux du développement durable ».

³⁵ Cf. la Charte Relations fournisseurs responsables : <https://www.economie.gouv.fr/mediateur-des-entreprises/charte-relations-fournisseurs-responsables>.

³⁶ Comme il est indiqué plus haut, une bibliothèque des processus est un ensemble de procédures d'un ministère, écrites clairement et précisément.

3.2.4 Une bonne pratique de pilotage du risque dans les entités liées : l'insertion d'objectifs en matière d'atteintes à la probité dans les conventions liant les ministères à leurs opérateurs sous tutelle

Les recommandations de l'AFA rappellent que « les organisations qui exercent un contrôle sur d'autres entités s'assurent de la qualité et de l'efficacité du ou des dispositifs anticorruption déployés dans l'ensemble du périmètre qu'elles contrôlent ». Aussi la manière dont les ministères appréhendent, dans leur rôle de tutelle d'opérateurs, la problématique de la lutte contre la corruption revêt une importance significative.

L'insertion de ces objectifs dans les conventions permet une application uniforme du plan de prévention et de détection de la corruption sur tout le périmètre ministériel, en ce compris les opérateurs sous tutelle ou cotutelle du ministère.

Les objectifs en matière d'atteintes à la probité sont présents de façon irrégulière dans les conventions liant les opérateurs à leurs tutelles. Quatre ministères seulement ont fourni des exemples de conventions contenant de tels objectifs.

Par exemple, le contrat d'objectifs et de performance d'un opérateur énonce : « *(L'opérateur) veillera à la mise en place, au sein de son conseil d'administration, de procédures permettant la prévention, la révélation et la gestion des conflits d'intérêts et désignera un administrateur ou un personnel référent pour les questions de déontologie, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte anti-corruption* ».

Les réponses des ministères ne permettent pas de savoir si, lorsqu'ils assurent la tutelle ou la cotutelle d'un grand nombre d'opérateurs, ces objectifs sont très répandus ou non, ni leur teneur exacte. Le contenu de ces objectifs reste varié : certains traitent de contrôle interne, d'autres de « maîtrise des risques » ou encore d'élaboration d'une charte de déontologie. En tout état de cause, l'intégration de tels objectifs dans des conventions comme des contrats d'objectifs et de performance, constitue un aspect essentiel des relations entre les ministères et leurs opérateurs ainsi qu'un moyen efficace de sensibiliser ces derniers aux enjeux de la prévention des atteintes à la probité.

3.3 UNE MISE EN ŒUVRE INSUFFISANTE DES MESURES ISSUES DE LA LOI SAPIN II

Comme rappelé ci-avant, le référentiel français anticorruption est composé de la loi Sapin II, de ses décrets d'application, des recommandations de l'AFA et des guides publiés sur son site internet.

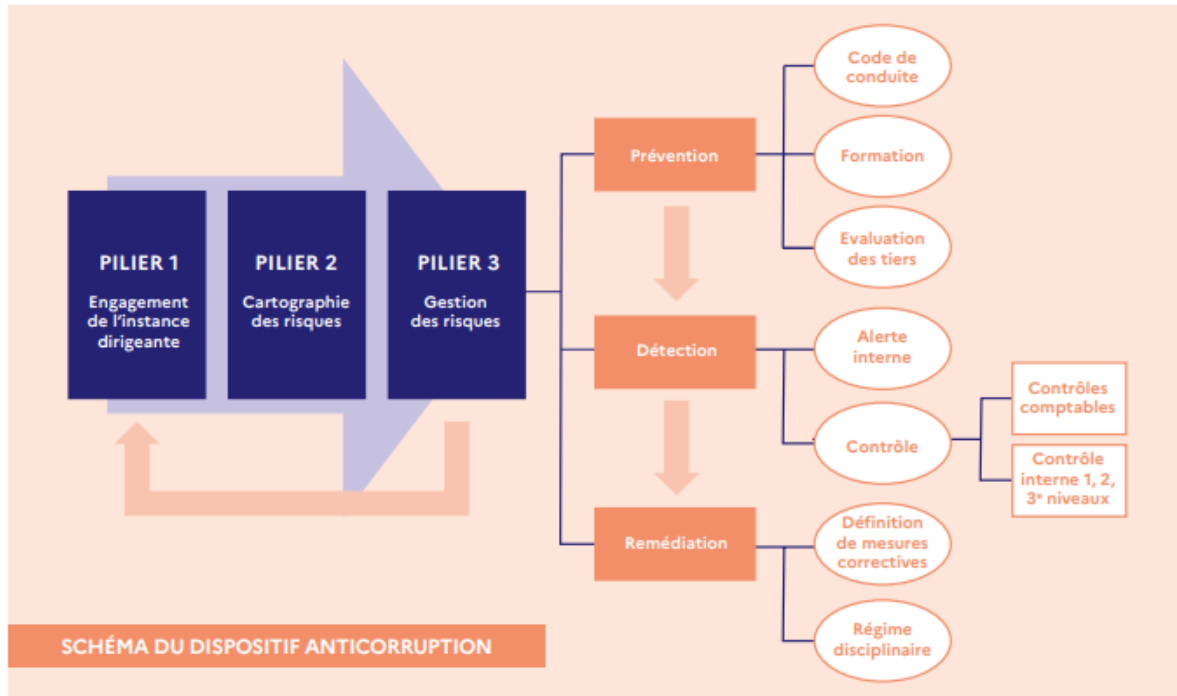
A la date de leurs réponses respectives, cinq ministères s'étaient dotés d'un plan de prévention et de détection des atteintes à la probité en application du référentiel anticorruption français et un seul d'un comité stratégique ou de pilotage pour la mise en place des mesures anticorruption.

Six administrations disposent d'une bibliothèque de processus (recrutement, commande publique...) concernant l'ensemble du périmètre ministériel. Un seul ministère fait certifier certains processus.

Conformément aux recommandations de l'AFA, un plan anticorruption doit être porté par l'instance dirigeante du ministère (le ministre ou ministre délégué, son cabinet, le secrétaire général...) et structuré autour de la cartographie des risques dont découlent les mesures de gestion (prévention, détection et remédiation).

Comme il est indiqué dans le constat n° 23³⁷, le dispositif anticorruption des ministères ne repose pas suffisamment sur un réel engagement des instances dirigeantes.

Articulation d'ensemble d'une démarche et d'un plan de prévention et détection des atteintes à la probité



Source : AFA

3.3.1 La cartographie des risques d'atteintes à la probité

Indispensable instrument de la connaissance des risques d'atteintes à la probité, la cartographie des risques permet aux acteurs publics d'engager et de formaliser une réflexion en profondeur sur leurs risques en les recensant, évaluant et hiérarchisant, ainsi que de créer les conditions d'une meilleure maîtrise de ces risques. Elle est mise en œuvre dans l'objectif de se prémunir contre les conséquences juridiques, humaines, économiques, financières et en termes de réputation des ministères, que pourrait engendrer la réalisation de tels risques.

Selon les recommandations de l'AFA, cette cartographie peut être spécifique ou intégrée dans une cartographie générale des risques, sous réserve de l'utilisation d'une méthodologie offrant l'assurance raisonnable que les risques d'atteintes à la probité sont bien identifiés, évalués et hiérarchisés et traduisent les risques auxquels le ministre, ses services et les opérateurs sont réellement exposés.

Les recommandations de l'AFA prévoient en substance que l'établissement de la cartographie des risques d'atteintes à la probité nécessite :

- de disposer d'une connaissance précise du ministère et de ses missions, dont les processus que l'administration met en œuvre. Chaque ministère établit donc sa propre cartographie des risques, qui lui est spécifique et ne peut en conséquence être transposée en l'état à un autre ;
- d'identifier les rôles et responsabilités des acteurs concernés à tous les niveaux de l'organigramme.

³⁷ Voir le résumé, page 8

La cartographie des risques d'atteintes à la probité est formalisée, c'est-à-dire qu'elle prend la forme d'une documentation écrite, structurée et auditable. La forme de la cartographie des risques doit permettre d'en faire un outil de pilotage des risques et faciliter également l'appréciation interne (par l'audit notamment) et externe (en cas de contrôle administratif ou de procédure judiciaire) de la pertinence du dispositif anticorruption.

La cartographie des risques est évolutive puisqu'il est nécessaire de réévaluer les risques de manière périodique, en particulier lors de chaque événement important comme la création d'un ministère ou secrétariat d'Etat, d'une direction ou bien son rattachement, ou lors d'un incident /dysfonctionnement/nouveau risque non pris en compte dans un scénario.

La cartographie des risques repose sur une démarche d'identification, d'évaluation et de hiérarchisation permettant la gestion des risques inhérents aux activités d'un ministère ou d'une direction de ce dernier. Elle permet au ministère d'établir une *stratégie de gestion* de ces risques. La description et l'analyse des scénarios de risques identifiés par le travail de réflexion sur les processus, fait notamment ressortir l'impact multidimensionnel des risques (gravité) et leur probabilité d'occurrence (fréquence), les éléments susceptibles de les accroître (facteurs aggravants) ainsi que les réponses apportées dans le cadre du dispositif de maîtrise des risques existant ou à apporter dans le cadre d'un plan d'actions.

La cartographie des risques liés aux atteintes à la probité est un chantier d'ampleur, ce qui explique que **certains ministères soient encore en train de la mettre en place.**

Les ministères rencontrent des difficultés dans la mise en œuvre de leur plan de prévention et de détection des atteintes à la probité. Le principal écueil est, précisément en amont, l'élaboration d'une cartographie des risques liés aux atteintes à la probité.

Lorsqu'elle est réalisée, cette cartographie des risques d'atteintes à la probité implique la mise en œuvre de mesures afin de limiter les risques identifiés. Mais certaines cartographies ne reposent pas sur la bibliothèque de processus du ministère (dans trois ministères seulement la cartographie des risques réalisée ou projetée est fondée sur la bibliothèque de processus), et/ou ne concernent pas l'intégralité de son périmètre, ce qui limite leur portée et leur efficacité.

Toutes les administrations centrales possèdent tout de même une cartographie *générale* des risques, qui traite souvent et avant tout des risques financiers. Une telle cartographie peut d'ailleurs représenter un socle intéressant pour dresser la cartographie des risques d'atteintes à la probité puisque les cartographies globales comportent parfois déjà des développements sur ces derniers risques. On notera donc deux approches différentes : soit les ministères créent une cartographie des risques liés aux atteintes à la probité en tant que document unique et indépendant, soit cette cartographie est incluse dans la cartographie des risques globale, dont chaque ministère dispose.

Ces deux approches (cartographie générale intégrée ou cartographie spéciale) sont du reste conformes aux recommandations de l'AFA.

Le constat d'insuffisance en matière de cartographie doit être nuancé : dans cinq ministères la (ou les) cartographie(s) incluent *des* risques d'atteintes à la probité. Dans quatre ministères, cette intégration est en cours. Par ailleurs, s'agissant de la méthode utilisée pour cartographier leurs risques, trois ministères indiquent se fonder sur la bibliothèque de processus.

Dans trois ministères, la cartographie des risques d'atteintes à la probité a conduit à prendre des mesures préventives pour réduire les risques identifiés. Ces mesures concernent le plus souvent le renforcement du contrôle interne et du contrôle de l'attribution des marchés.

3.3.2 Les mesures de gestion des risques

D'autres obligations issues de la loi « Sapin II » complètent le dispositif anticorruption des ministères.

3.3.2.1 Les mesures de prévention

Elles sont au nombre de quatre : les codes de conduite anticorruption et les chartes de déontologie, les politiques cadeaux et invitations, l'évaluation de l'intégrité des tiers et les dispositifs de formation et de sensibilisation à l'anticorruption.

3.3.2.1.1 Les codes de conduite anticorruption et les chartes de déontologie

Le code de conduite³⁸ (ou document équivalent, comme une charte de déontologie), doit préciser les règles déontologiques applicables aux dirigeants et aux personnels, en définissant et illustrant, au regard de la cartographie des risques, les différents types de comportements à proscrire car susceptibles de caractériser des atteintes à la probité.

Les recommandations de l'AFA prévoient notamment que :

« Ce code doit être rendu opposable par tous moyens aux personnels du ministère ou de ses directions et services. S'il existe un règlement intérieur, il y est intégré. Peuvent également y être intégrées ou annexées d'autres politiques en matière de conduite éthique et de déontologie, visant par exemple les cadeaux et invitations, le mécénat, le sponsoring (parrainage), le lobbying (représentation d'intérêts), la gestion des conflits d'intérêts, les frais de représentation, les cumuls d'activités, ou toute autre politique qui participe à la lutte contre les atteintes à la probité.

Le code de conduite et ses procédures et politiques annexes forment un ensemble cohérent, clair et facilement accessible aux collaborateurs de l'organisation. Il peut utilement être communiqué aux tiers, le cas échéant, selon des modalités adaptées dans l'objectif de protéger les éventuelles informations confidentielles qu'il contient ».

Le code de conduite mentionne le nom et les coordonnées du référent déontologue et celles du référent alerte, qui sont d'ailleurs les mêmes dans les ministères. Il précise leurs rôles respectifs et les modalités de leur saisine.

Pour ce qui concerne les personnels relevant du statut général des fonctionnaires, les manquements aux mesures d'organisation du service, aux obligations déontologiques légales et aux préconisations du code de conduite intervenant dans le domaine statutaire sont susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire.

Tous les ministères disposent de chartes de déontologie sectorielles, qui recouvrent en partie le contenu d'un code de conduite anticorruption en application des recommandations de l'AFA. Toutefois, la rédaction d'un code de conduite applicable à l'ensemble d'un ministère est plus rare, et ne concerne

³⁸ Le code de conduite « définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence » est une exigence 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 (dite Sapin II), applicable aux grandes entreprises et par analogie aux acteurs publics.

que deux ministères. Il existe dans trois ministères un code de conduite (ou un document équivalent) applicable aux ministres et aux membres de leur cabinet et dans un quatrième, un tel code est en cours d'élaboration.

Sont répertoriés ci-après des chartes/codes qui sont accessibles en source ouverte (et qui ne sont donc pas issus des réponses des ministères à la présente enquête).

- Ministère de la transition écologique :
 - La charte de déontologie du Conseil général de l'environnement et du développement durable (arrêté du 31 mai 2019) ;
- Ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur :
 - La charte de la conservation des bibliothèques, élaborée sous l'égide conjointe des ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que de la culture, qui encourage les bibliothèques à se doter de chartes de déontologie (2011) ;
- Ministère des armées :
 - Le code de prévention des risques d'atteinte à la probité (2020) ;
- Ministère de la culture :
 - La charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'Etat et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France (avril 2007) ;
 - La charte du mécénat culturel (juillet 2020), qui contient notamment un point relatif aux "restrictions relatives à la nature ou à la situation des partenaires et conflits d'intérêts" ;
 - La charte de la conservation des bibliothèques, citée *supra* ;
- Ministère de l'intérieur :
 - Le code de déontologie de la police nationale et de la gendarmerie nationale (2014) ;
- Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :
 - Le guide de déontologie de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (septembre 2021, fiche pratique n° 15 sur les cadeaux et les avantages)³⁹.

Certains ministères s'appuient sur ces chartes sectorielles, alors que leur applicabilité est limitée et qu'elles ne couvrent pas l'intégralité des points mentionnés par l'AFA dans ses recommandations.

Dans tous les ministères, les codes de conduite anticorruption ou les chartes déontologiques traitent des conflits d'intérêts (définition, conduite à tenir, obligation de déport) et dans tous les ministères, sauf un, ces codes et chartes abordent la question de l'attitude à adopter en cas de cadeaux, invitations et propositions d'autres avantages. Les autres sujets de déontologie sont moins fréquemment rencontrés dans ces codes et chartes :

- coordonnées du référent déontologue : six ministères
- risque de sanction disciplinaire ou pénale en cas de violation de ce code : cinq ministères ;
- usage des moyens du service à titre personnel : cinq ministères ;
- fonctionnement du dispositif d'alerte en cas d'atteinte à ce code de conduite ou à la charte : deux ministères ;

³⁹ <https://aefe.fr/sites/default/files/asset/file/2021-11-guide-de-deontologie-aefe.pdf>

3.3.2.1.2 Les politiques « cadeaux et invitations »

S'agissant des politiques cadeaux et invitations mentionnés dans des chartes, les constats suivants peuvent être formulés.

I. Mention de règles applicables aux cadeaux et invitations dans les chartes et/ou les codes de conduite des ministères.

Si dix ministères disposent d'un code de conduite anticorruption ou d'au moins une charte de déontologie qui mentionne une politique « cadeaux et invitations », ces documents ne couvrent que rarement une part importante de leurs agents publics.

II. Diversité des pratiques relatives à la politique « cadeaux et invitations » au travers de ces chartes.

Les politiques « cadeaux et invitations » sont tantôt sectorielles (propres à un service, ou sur des thématiques particulières), tantôt et plus rarement ministérielles. Elles sont mises en place par des instruments relevant généralement du droit souple mais font parfois l'objet de dispositifs à valeur réglementaire. Un même ministère peut avoir élaboré à la fois des règles transversales et une ou des politiques sectorielles.

III. Contenu des documents traitant des politiques « cadeaux et invitations »

Les documents examinés révèlent les tendances suivantes :

- L'objectif est de préserver l'exercice des fonctions en toute indépendance, sans que celui-ci soit altéré par un soupçon ou l'existence objective de liens d'intérêts.
- Principe du refus des cadeaux et des invitations, accompagné d'un certain nombre d'exceptions.
- Ces exceptions concernent les :
 - cadeaux et invitations ponctuels, de valeur monétaire faible (sans seuil universel, ni même précis : l'appréciation doit être contextualisée) ou à caractère promotionnel ;
 - invitations s'inscrivant dans un cadre collectif et/ou professionnel ;
 - cadeaux et invitations reçus dans le cadre de relations protocolaires.
- L'attention des agents est appelée sur le risque lié à la répétition des faveurs, y compris modiques.
- Mise en commun ou remise à l'administration, notamment aux fins de leur exposition, des cadeaux, notamment de valeur, qui n'ont pu être refusés.
- Réaffirmation du principe de la prise en charge, par le ministère, des cadeaux et invitations prenant la forme de déplacements professionnels.
- Principe du recours au référent déontologue ou à un supérieur en cas de doute, pour aider au discernement et/ou obtenir une autorisation préalable pour accepter le cadeau ou l'invitation.
- Situation particulière et restrictive des agents intervenant dans la chaîne de l'achat public.
- Ces documents rappellent les risques disciplinaires et pénaux attachés à l'acceptation de cadeaux et invitations.
- On constate des divergences notables entre les ministères auteurs de chartes ou codes quant à la possibilité d'accepter des invitations à des manifestations de divertissement et pour ce qui concerne les cadeaux et invitations adressés aux proches de l'agent public.

3.3.2.1.3 L'évaluation de l'intégrité des tiers

Les recommandations de l'AFA rappellent que l'objectif de cette mesure issue de la loi « Sapin II » est d'assurer l'honorabilité des personnes avec lesquelles l'entité est en relation. Fondée sur la cartographie des risques, cette évaluation permet de mesurer le risque d'atteintes à la probité pour chaque tiers. Il est nécessaire de classer les tiers selon leur nature ou leur statut.

Cette évaluation doit se faire avant que la relation ne soit formellement engagée, ou en cas d'évènement affectant le niveau de risque des tiers. Elle doit donc être mise à jour périodiquement.

Les informations et documents utiles peuvent être ceux mis à disposition du public, mais il est aussi possible de s'informer directement auprès du tiers.

Les informations recherchées sont l'identité du tiers, le risque relatif à son pays, son expertise, la nature et l'objet de la relation avec ce dernier, ses interactions avec des personnes politiquement exposées, les modalités de rémunération, son actionnariat, sa réputation ou ses modalités de paiement.

Si elle n'est pas suffisamment vigilante sur l'intégrité des tiers avec lesquels elle est entrée ou envisage d'entrer en relation, l'administration peut se trouver impliquée, plus ou moins directement, dans la commission d'atteintes à la probité susceptibles de ternir sa réputation, d'avoir des conséquences défavorables sur le développement de ses activités, d'engager sa responsabilité ainsi que celle de son instance dirigeante.

Destinée à maîtriser ces risques, l'évaluation des tiers consiste à apprécier le risque que fait courir à l'administration sa relation avec tel ou tel tiers, qu'il s'agisse de clients, de fournisseurs et prestataires, d'intermédiaires, de sous-traitants, de titulaires de marchés publics, de concessionnaires, de délégataires, de bénéficiaires de subventions, d'usagers, etc., c'est-à-dire avec toute personne physique ou morale avec laquelle le ministère ou le service est en relation et qui peut l'exposer à des risques potentiels d'atteintes à la probité.

En matière d'achat ou de commande publique, l'évaluation des tiers est menée dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique et s'articule avec les dispositions du code de la commande publique qui organisent le contrôle par la personne publique des motifs d'exclusion des opérateurs économiques.

La nature et la profondeur des évaluations à réaliser et des informations à recueillir sont prédéterminées en fonction des différents groupes homogènes de tiers, c'est-à-dire présentant des profils de risques comparables, tels que la cartographie des risques permet de les dresser. Ainsi, les groupes de tiers jugés pas ou peu risqués pourront ne pas faire l'objet d'une évaluation ou faire l'objet d'une évaluation simplifiée tandis que les groupes les plus risqués nécessiteront une évaluation approfondie.

Les évaluations peuvent être réalisées par différents moyens, allant d'une simple recherche en source ouverte à une enquête approfondie, en passant par l'envoi d'un questionnaire d'évaluation au tiers lui-même.

Aux termes des recommandations de l'AFA, l'intégralité du dossier d'évaluation du tiers ainsi que l'historique des modifications sont à conserver pendant cinq ans après la cessation de la relation (ou après la date d'une opération occasionnelle), sous réserve d'une législation plus exigeante.

Par exemple, un ministère demande, pour toute subvention accordée, au tiers bénéficiaire la remise d'un rapport sur l'utilisation de la subvention à l'issue du projet. En cas de nouvelle subvention accordée

à ce même tiers, un rapport d'évaluation de la subvention précédente est requis auprès des services compétents. Dans certains cas, est également sollicité, auprès d'autres services du ministère concernés, un avis sur la qualité du tiers.

En définitive, des dispositifs d'évaluation des tiers existent dans la majorité des ministères (neuf sur onze). Toutefois, ces dispositifs n'ont pas de caractère systématique la plupart du temps. Ils sont réservés à des situations spécifiques telles que l'octroi de subventions.

De plus, l'évaluation est faite sur des points tels que les connaissances juridiques, la capacité technique ou financière, mais pas nécessairement sur l'intégrité. Ainsi, dans certains cas, des éléments financiers précis sont demandés, mais les recherches sur l'intégrité, la réputation, l'actionnariat, les modalités de rémunération et autres aspects nécessaires de l'évaluation ne sont pas mentionnés.

Sauf exception, le critère de probité ne semble donc pas encore faire partie de ceux systématiquement pris en compte dans les démarches d'évaluation.

3.3.2.1.4 Les dispositifs de formation et de sensibilisation des agents à l'anticorruption

Une action de *sensibilisation* permet aux agents concernés d'être mieux informés. Une action de *formation* consiste à leur procurer les connaissances et les compétences nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le dispositif de sensibilisation et de formation doit être coordonné avec les autres mesures et procédures du dispositif anticorruption (formation au contenu du code de conduite, formation prioritaire des personnes identifiées comme à risque sur le fondement de la cartographie des risques, etc.).

Les recommandations de l'AFA précisent que les cadres et les collaborateurs les plus exposés doivent faire l'objet d'une formation obligatoire, adaptée à leurs métiers et aux risques auxquels ils peuvent être exposés. L'identification des bénéficiaires, comme le contenu de la formation, s'appuient sur la cartographie des risques d'atteintes à la probité.

Certaines écoles de formation de cadres de la fonction publique proposent dans les parcours de formation, un cycle de plusieurs heures sur la déontologie et l'éthique professionnelle ainsi que de sensibilisation à une politique anti-corruption.

Dans le cadre de la formation continue, une école a lancé un programme pluriannuel, proposant aux services déconcentrés des formations-actions contre le risque corruptif, initiées sur un site pilote par région, suivies de la formation de formateurs relais au niveau interrégional. L'objectif est d'élaborer des codes de conduite locaux, intégrant des dispositifs d'alerte. Les élèves terminant la formation initiale, ainsi que les participants aux formations-actions, se voient remettre un outil d'auto évaluation du risque corruptif intégrant une rubrique sur la conduite à tenir face à un cas de corruption.

En conclusion, cinq ministères assurent une formation à leurs cadres supérieurs et sept plus généralement à leurs agents. Quatre ministères n'ont mis en place aucun dispositif. Aucun ministère n'a prévu de sensibilisation ou de formation à l'anticorruption concernant le ministre et son cabinet. En tendance, plus une personne est élevée hiérarchiquement, moins elle semble susceptible de bénéficier de formation sur le sujet de la probité. Les écoles de formation initiale ou continue des fonctionnaires, ingénieurs, etc. dispensaient sans doute peu ou pas de formation sur ce thème voici quelques années. Il s'agit donc d'un enjeu actuel et pour les toutes prochaines années tant pour la formation initiale que pour la formation continue dispensées.

3.3.2.2 Les mesures de détection

Il en existe deux : la procédure de recueil des signalements et alertes, d'une part, et le contrôle et l'audit internes, d'autre part.

3.3.2.2.1 Le référent alerte et la procédure de recueil des signalements

Le *dispositif d'alerte interne*⁴⁰ est la procédure mise en œuvre par les ministères afin de permettre à leurs personnels de porter à la connaissance d'un référent spécifique, un comportement ou une situation potentiellement contraire au code de conduite ou susceptible de constituer une atteinte à la probité, afin d'y mettre fin et de prendre les sanctions appropriées, le cas échéant.

Les administrations de l'Etat ont l'obligation, en application des articles 6 à 16 de la loi Sapin II, de mettre en place des procédures appropriées de recueil des signalements émis par leur personnel ou par des collaborateurs extérieurs.

La procédure d'alerte interne doit préciser les différentes étapes à suivre pour effectuer un signalement, les modalités de traitement par celui qui en est destinataire, le droit des personnes concernées (et notamment leur protection⁴¹), et les mesures de sécurité et de conservation des données à caractère personnel. Dans le cas où l'instruction de l'alerte ne débouche sur aucune suite, les données à caractère personnel doivent être supprimées dans les deux mois suivant la clôture de l'instruction.

La procédure d'alerte interne est distincte du signalement au procureur de la République prévu par l'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale.

Le degré de maturité du dispositif d'alerte dans les ministères peut être ainsi résumé :

- Le référent déontologue est également *référént alerte* dans tous les ministères.
- Dans six périmètres ministériels le référent alerte (ou le membre du collège de déontologie faisant fonction) est rattaché au ministre ; dans quatre ministères il est rattaché au secrétaire général. Dans un périmètre ministériel, il est indépendant.
- Le référent alerte est compétent pour *l'ensemble* du périmètre ministériel dans sept ministères ; dans trois ministères pour une partie du périmètre seulement et dans un ministère le système est décentralisé/dispersé.

⁴⁰ Ce dispositif est prévu par les articles 6 à 15 de la loi du 9 décembre 2016 (loi Sapin II), par le décret du 19 avril 2017 relatif au recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat, et par la circulaire du 19 juillet 2018 relative à la procédure de signalement des alertes émises par les agents publics dans le cadre des articles 6 à 15 de la loi du 9 décembre 2016 précitée, et aux garanties et protections qui leur sont accordées dans la fonction publique.

⁴¹ Article 6 ter A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la rémunération, la formation, l'appréciation de la valeur professionnelle, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire pour avoir relaté ou témoigné, de bonne foi, aux autorités judiciaires ou administratives de faits constitutifs d'un délit, d'un crime ou susceptibles d'être qualifiés de conflit d'intérêts au sens du I de l'article 25 bis dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun fonctionnaire ne peut être sanctionné ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, pour avoir signalé une alerte dans le respect des articles 6 à 8 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.

Toute disposition ou tout acte contraire est nul de plein droit.

Dans le cas d'un conflit d'intérêts, le fonctionnaire doit avoir préalablement alerté en vain l'une des autorités hiérarchiques dont il relève. Il peut également témoigner de tels faits auprès du référent déontologue prévu à l'article 28 bis ».

- Le référent alerte est également compétent pour les opérateurs dont le ministère a la tutelle ou pour la majorité de ces opérateurs dans cinq ministères ; il est également compétent pour *certaines opérateurs* seulement (si ceux-ci le décident) dans cinq autres ministères et il n'est pas compétent pour les opérateurs dans le ministère restant.
- Le référent alerte ne dispose d'*aucun correspondant* ou relais pour couvrir le périmètre de compétences ministérielles dans huit ministères, soit la majorité d'entre eux. On peut souligner en revanche que des relais/correspondants des référents déontologues/alerte, ont été désignés dans les préfectures de région⁴².
- Le référent alerte établit un rapport annuel public dans seulement quatre ministères.
- Aucun signalement n'a été transmis au référent alerte dans six ministères ; un seul signalement était déclaré dans trois autres et deux signalements dans un autre ministère. Au total, on recense seulement cinq signalements au titre de la loi Sapin II dans l'ensemble des ministères depuis la mise en place d'un référent alerte, ce qui est très faible.
- Dans *tous* les ministères les agents sont informés de l'existence du référent alerte, ainsi que de ses compétences et modes de saisine par le biais du Journal officiel, d'un intranet, du rapport annuel...).
- Seul un ministère dispense une formation spécifique au référent alerte. Mais cette remarque serait à nuancer du fait du cumul de compétences du référent déontologue/référent alerte.

S'agissant d'une obligation récente, il est encore trop tôt pour apprécier précisément la « maturité » du dispositif relatif aux d'alertes. Un classement du niveau d'appropriation de ce dispositif par les ministères serait dès lors, à ce jour, sans grande pertinence.

Dans la majorité des administrations, le référent alerte est rattaché au ministre et non au secrétaire général, ce qui peut souligner à la fois l'importance et la sensibilité de ce sujet et le caractère « hors administration générale » de ce mécanisme d'alerte.

Enfin, en matière d'alerte, les opérateurs jouissent d'une certaine autonomie et s'en remettent souvent à leurs instances délibératives pour décider s'ils se rattachent ou non au dispositif applicable au périmètre ministériel.

3.3.2.2 Le contrôle et l'audit internes

Il s'agit de superviser la procédure de contrôle interne des risques d'atteintes à la probité⁴³.

Les recommandations de l'AFA précisent qu'« au sein des acteurs publics qui sont déjà dotés d'un dispositif de contrôle interne et d'audit interne *non spécifique* aux risques d'atteintes à la probité, celui-ci peut comprendre jusqu'à trois niveaux :

- les contrôles de premier niveau visent à s'assurer que les tâches inhérentes à un processus opérationnel ou support ont été effectuées conformément aux procédures et aux finalités édictées par l'administration. Ils peuvent être opérés par les équipes opérationnelles ou support ou par leurs responsables hiérarchiques ;

- les contrôles de deuxième niveau visent à s'assurer, selon une fréquence prédéfinie ou de façon aléatoire, de la bonne exécution des contrôles de premier niveau sur les processus opérationnels ou support. Ils sont réalisés par un service *distinct* de ceux qui gèrent et font fonctionner au quotidien

⁴² Rapport 2019 du référent déontologue ministériel du ministère de l'Intérieur et de l'Outre-mer.

⁴³ De façon générale, l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour l'améliorer. L'audit interne s'assure que les dispositifs de contrôle interne d'une administration sont efficaces. Plus précisément ici, le contrôle et l'audit internes constituent des mesures de vérification régulières (contrôle interne) ou plus ponctuelles (audit interne) permettant de s'assurer de la robustesse des mesures et procédures de la maîtrise du risque d'atteinte à la probité au sein du ministère.

chaque processus opérationnel, comme les services responsables de la maîtrise des risques, du contrôle qualité, du contrôle de gestion, de la conformité, etc.

Les contrôles de premier et de deuxième niveaux, constitutifs du contrôle interne, sont formalisés au sein d'une procédure qui précise notamment les processus et situations à risque identifiés, la fréquence des contrôles et leurs modalités, les responsables de ces contrôles et les modalités de transmission de leurs résultats à l'instance dirigeante.

- les contrôles de troisième niveau, également appelés « audits internes », visent à s'assurer que le dispositif de contrôle interne est conforme aux exigences de l'administration, efficacement mis en œuvre et tenu à jour.

Le dispositif visant à maîtriser les risques d'atteintes à la probité doit faire partie du dispositif de contrôle interne de chaque ministère. Il doit s'appuyer sur les dispositifs de maîtrise des risques préexistants (risques financiers et risques opérationnels, en particulier) qui permettent d'ores et déjà de prévenir, détecter et maîtriser certains risques d'atteintes à la probité.

L'AFA recommande aux acteurs publics de « compléter, sur la base de la cartographie des risques d'atteintes à la probité, les procédures de contrôle interne afin qu'elles prennent en compte de manière pertinente ces risques ».

Les recommandations de l'AFA rappellent que le *contrôle interne comptable*, qui préexiste bien souvent au dispositif spécifique de maîtrise des risques d'atteintes à la probité, joue un rôle particulier dans la prévention et la détection des atteintes à la probité. Les contrôles comptables « anticorruption », ont pour objectif de s'assurer que les comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits d'atteintes à la probité.

Tous les ministères sauf un disposent d'un ou de plusieurs réseaux de contrôle interne. Ces réseaux s'étendent à tout ou partie de leurs opérateurs dans huit ministères.

Le contrôle et l'audit internes sont des processus complexes dans tous les ministères. Ils reposent sur une pluralité de structures et une comitologie très développée. Les secrétaires généraux des ministères et les contrôleurs généraux/inspecteurs généraux ministériels ont naturellement vocation à être impliqués dans l'organisation du dispositif d'ensemble de contrôle et d'audit internes. C'est généralement le cas.

Mais ces procédures de contrôle et d'audit sont encore par tradition quasi exclusivement consacrées au contrôle comptable et financier et plus marginalement à celui des systèmes informatiques ou de l'achat public. Lorsque des mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité sont introduites, elles ne concernent pour l'essentiel que ces processus. De rares exceptions peuvent être relevées dans des activités connexes (utilisation des moyens notamment financiers du service par les dirigeants d'établissements rattachés aux ministères, guides pour les porteurs de cartes d'achats, habilitations informatiques ou séparation des tâches de saisie et de validation). Le lien avec un plan de prévention et de détection des atteintes à la probité est rarement constaté.

Enfin, dans cinq périmètres ministériels sur onze le programme de travail de la mission d'audit interne comporte l'évaluation *partielle* du dispositif de prévention des atteintes à la probité, ce qui témoigne d'une réelle marge de progression de la prise en compte de ce thème transversal dans ces programmes de travail.

4 Un dispositif encore incomplet

Ce diagnostic partagé offre à chaque ministère la possibilité de situer la maturité de son dispositif anticorruption afin de lancer les travaux complémentaires utiles à la consolidation de son action contre la corruption et de s'appuyer, s'il le souhaite, sur l'offre d'accompagnement de l'AFA.

Ce premier bilan, nécessaire à la sensibilisation des acteurs étatiques aux obligations de conformité qui résultent pour eux de l'article 3. 3° de la loi Sapin II, pose un des jalons permettant de mesurer les progrès réalisés en trois ans.

Cette enquête complète les précédents diagnostics sur la maturité des dispositifs anticorruption dans le secteur public local (2018) et dans les entreprises (2020). Elle concerne les ministères de tutelle des opérateurs publics qui viennent, de leur côté, de faire l'objet d'une enquête spécifique et d'un rapport d'analyse statistique de l'AFA⁴⁴.

L'Agence ne réalisera pas un palmarès comparatif des ministères mais a souhaité dégager les tendances et les faits marquants. Les lacunes identifiées dans les réponses des ministères pourront servir de base pour un questionnaire ultérieur afin de parachever ce panorama et, à plus brève échéance, de point d'appui pour engager les travaux de déploiement de procédures anticorruption efficaces.

Il ressort globalement de cette analyse, que si des composantes importantes d'un plan anticorruption sont d'ores et déjà mises en œuvre dans la plupart des ministères, leur bonne articulation générale au sein d'un dispositif anticorruption porté par les dirigeants et structuré autour de la cartographie des risques, conformément à la démarche d'ensemble préconisée par les recommandations de l'AFA, fait en partie défaut.

Les ministres sont les chefs de leur administration dans chacun des ministères. Il s'agirait pour eux et notamment par le biais des secrétaires généraux chargés de coordonner l'exercice, en s'appuyant sur leurs représentants (préfets, directeurs...), d'orienter la politique de prévention et de détection de la corruption au sein de leurs services, en maintenant un engagement ferme et constant d'utiliser tous les instruments de prévention et de détection des atteintes à la probité, à tous les niveaux hiérarchiques de chaque département ministériel. Il résulte en effet des déclarations recueillies au cours de cette enquête, que moins de la moitié des ministères ont organisé une campagne de communication interne sur leurs mesures anticorruption. Or cette communication interne permet de souligner les avantages que l'administration en retire en termes de cohésion, s'agissant d'une démarche fédératrice.

La question du caractère interministériel d'une telle communication interne⁴⁵ se pose également, ainsi que le suggère un ministère dans sa réponse.

En conclusion, cette enquête interroge le contenu du référentiel français anticorruption et pourra conduire l'AFA à étudier la question de sa complétude. En particulier, le rôle de l'instance dirigeante dans les ministères et les services déconcentrés pourrait encore davantage être mis en exergue dans les recommandations de l'AFA, notamment quant à son effet d'entraînement en direction de l'encadrement. Il est primordial qu'à tous les niveaux hiérarchiques, depuis les ministres et leurs collaborateurs jusqu'aux différents agents, en passant par les équipes directionnelles des

⁴⁴ *Prévention et détection des atteintes à la probité au sein des opérateurs de l'Etat. Synthèse interministérielle des données collectées auprès de l'ensemble des opérateurs de l'Etat*, décembre 2021, 60 p., [disponible sur le site internet de l'Agence française anticorruption](#).

⁴⁵ Un tronc commun comprenant, entre autres, les guides de l'AFA, complété par les spécificités ministérielles comme les codes de conduite, etc., serait envisageable.

administrations centrales et des services déconcentrés, la culture de l'anticorruption soit mieux diffusée, connue et mise en œuvre.

Cette enquête interroge aussi le champ d'application de la cartographie des risques de corruption au regard de ce qu'il est convenu d'appeler le périmètre ministériel. Cela soulève la question de l'opportunité d'élaborer une seule cartographie ministérielle ou bien, ce qui peut paraître plus pertinent dans certaines situations, une carte des risques pour chaque direction ou direction générale des ministères ou pour chaque service déconcentré au niveau régional (voire départemental) ou service à compétence nationale.