



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

AFA  
Agence Française Anticorruption



@kasto - stock.adobe.com @rdnzi - stock.adobe.com

# Rapport d'activité 2022

Agence française  
anticorruption

---



# Avant-propos



Alice NAVARRO

**Cette introduction liminaire est un avant-propos de transition.** Il est rédigé après le départ de Charles DUCHAINE, auquel je souhaite rendre hommage pour le travail accompli et pour avoir su créer une identité propre à l'Agence française anticorruption (AFA). À l'heure où ces lignes sont écrites, l'Agence se prépare à accueillir son nouveau directeur qui pourra compter sur l'engagement de l'ensemble des équipes pour faire de la lutte contre la corruption une priorité.

En effet, l'instabilité mondiale résultant notamment de la guerre en Ukraine, de l'inflation grandissante et de l'accélération du changement climatique et ses conséquences sur les populations et l'activité économique est un facteur unanimement reconnu comme majorant le risque de corruption et nécessitant une vigilance accrue.

Six ans après sa création, l'AFA demeure une structure originale dans le paysage institutionnel français et dans le monde.

Bien que service à compétence nationale, rattaché au ministre de la Justice et au ministre chargé du budget, son directeur dispose d'une garantie d'indépendance, consacrée par la loi. Le programme de contrôle de l'AFA s'établit donc en fonction de ses priorités stratégiques et en toute indépendance.

Toutefois, en sa qualité de service de l'État, l'Agence, aussi bien dans le cadre international qu'à l'échelon national, s'inscrit pleinement dans la politique gouvernementale de lutte contre la corruption en étroite collaboration avec les autres services et administrations de l'État qui y participent. À ce titre, l'AFA centralise et diffuse les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteinte à la probité, ce qui se traduit notamment par la mise en place à terme d'un observatoire des atteintes à la probité.

Une deuxième particularité de l'AFA tient à la nature des contrôles qu'elle réalise. À la différence de nombre de ses homologues étrangers, l'AFA mène des contrôles non seulement après une mise en cause pénale (contrôles d'exécution des mesures judiciaires dans le cadre des conventions judiciaires d'intérêt public – CJIP – et des peines de programmes de mise en conformité), mais aussi, des contrôles dits « d'initiative » destinés à vérifier la qualité et l'efficacité des mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité, indépendamment de l'existence d'une enquête pénale.

Une troisième particularité de l'Agence française anticorruption tient au fait qu'elle exerce ses missions tant à l'égard des acteurs publics que des entreprises. Cette unité d'approche, indispensable compte tenu de l'intégration croissante de ces acteurs, se traduit dans les recommandations qu'elle a publiées, par une méthodologie commune pour mettre en place un dispositif efficace de maîtrise des risques. Ce continuum se traduit également dans l'activité de contrôle, pour en renforcer l'efficacité, notamment avec la possibilité de contrôler simultanément une entreprise et un acteur public ayant des interactions (mécénat, achats, par exemple).

Cette approche contribue à faire émerger une culture commune de la conformité et de la probité.

C'est ainsi que l'AFA a pu continuer au cours de l'année 2022 à apporter son expertise au monde sportif, sans distinction de nature juridique, dans la perspective de l'organisation de la Coupe du monde de Rugby et des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (JOP). Mobilisant l'ensemble de ses services, l'AFA a rédigé deux guides à l'attention des fédérations sportives et des opérateurs du ministère des sports et a procédé à plusieurs contrôles d'entités et entreprises engagées dans les projets des JOP : métropoles,

maîtres d'ouvrage, financeurs des opérations, attributaires des marchés, fédérations sportives, conformément au mandat spécial confié à l'AFA par la loi du 26 mars 2018 relative à l'organisation des JOP.

L'année 2022 a également été marquée par la mise en œuvre de nouvelles modalités de contrôle toujours plus adaptées au profil des risques des entités contrôlées et a confirmé le rôle fondamental de l'AFA dans le cadre des programmes de mise en conformité décidés à l'issue des CJIP.

Désireuse de toucher un public toujours plus large mais aussi de répondre à des préoccupations propres à certains secteurs professionnels, l'AFA a élaboré courant 2022 de nouveaux guides pratiques sectoriels (à destination des associations et fondations reconnues d'utilité publique, des régions ou des entreprises du BTP) ou thématiques (relatifs aux contrôles comptables anticorruption et aux cadeaux et invitations des agents publics). Parallèlement, l'Agence, afin de répondre aux nouvelles attentes, a mis en place des outils numériques originaux, téléchargeables et consultables à tout moment sur son site internet : jeu sérieux, parcours d'autoformation et podcasts.

Autre évolution marquante, le décret d'application de la loi Wasserman a confié une nouvelle mission à l'AFA en la désignant autorité externe de recueil des signalements d'atteintes à la probité, en matière de marchés publics et de violations portant atteinte aux intérêts de l'Union européenne.

Enfin, le Gouvernement a confié à l'AFA en collaboration avec l'ensemble des administrations de l'État la préparation du futur Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, visant à définir collectivement une stratégie portée au plus haut niveau de l'État pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la corruption.

**Alice NAVARRO**

Directrice adjointe de l'Agence française anticorruption.

# Sommaire

Avant-propos .....	1
<b>L'AFA en bref .....</b>	<b>5</b>
Missions et domaines d'intervention .....	6
Missions .....	6
Domaines d'intervention .....	6
Organigramme de l'AFA au 31 décembre 2022 .....	7
Ressources .....	7

## **1 Mieux comprendre les ressorts de la corruption, susciter l'adhésion au référentiel français .....**

<b>Un phénomène mieux appréhendé par les travaux de l'AFA et les recherches académiques .....</b>	<b>10</b>
1. Les chiffres de la corruption en France .....	10
2. Les cartes de la corruption .....	12
3. Le projet de cartographie nationale des risques de corruption .....	14
4. Une première étude statistique sur les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie .....	16
5. Encourager la recherche académique pour mieux connaître le phénomène corruptif .....	17
<b>Une stratégie pour susciter l'adhésion croissante des acteurs au référentiel anticorruption français .....</b>	<b>20</b>
1. Un bilan 2022 encourageant, mais des pistes de progrès pour les entreprises et les acteurs publics .....	20
2. Agir pour faire adhérer des acteurs .....	22
<b>Faire rayonner le dispositif français au-delà de nos frontières .....</b>	<b>27</b>
1. L'AFA apporte son expertise au soutien des autorités françaises dans le cadre des enceintes multilatérales de lutte contre la corruption .....	27
2. L'AFA anime des réseaux et des partenariats innovants pour promouvoir une culture de l'intégrité à l'échelle mondiale .....	29
3. L'AFA assure le rayonnement du dispositif français anticorruption grâce à ses actions de coopération bilatérale .....	32

<b>2</b>	<b>Les activités de contrôle</b> .....	<b>33</b>
	Une activité de contrôle soutenue en 2022 .....	34
	1. Chiffres clés .....	34
	2. Une stratégie de contrôle renforcée.....	36
	3. De nouvelles modalités de contrôles d’initiative .....	38
	Les enseignements tirés des contrôles d’exécution .....	39
	1. Le rôle fondamental des programmes de mise en conformité mis en œuvre dans le cadre des CJIP .....	39
	2. Des échanges approfondis avec les parquets en amont de la signature des CJIP.....	41
	3. Des modalités de contrôle adaptées aux enjeux .....	42
	4. Une activité accrue en 2022 et une dynamique à conforter.....	43
	La gestion des signalements.....	44
	1. Une nette augmentation en 2022 des signalements reçus par l’AFA .....	44
	2. Les transmissions réalisées par l’AFA à la suite de ses contrôles ou des signalements reçus .....	47
<b>3</b>	<b>Les activités de conseil</b> .....	<b>49</b>
	Soutenir les acteurs économiques et publics dans leur démarche anticorruption : des guides pratiques à destination de tous, des réponses aux questions des citoyens et des acteurs .....	50
	1. Compléter le référentiel anticorruption français par la production de guides pratiques thématiques et sectoriels.....	50
	2. Répondre aux questions des citoyens, des acteurs publics et des entreprises : les saisines via le portail de l’AFA .....	55
	Sensibiliser et former pour diffuser la culture de la probité : une action au cœur des missions de l’AFA .....	56
	1. Développer des ateliers adaptés à chaque public en présentiel et en distanciel .....	56
	2. Sensibiliser les acteurs privés aux enjeux et aux bénéfices des dispositifs anticorruption.....	57
	3. La formation, au cœur de la stratégie de lutte contre la corruption.....	58
	4. Proposer des outils innovants : publication des podcasts de l’AFA et du CNFPT, un premier bilan du jeu sérieux .....	59

# L'Agence française anticorruption

Retrouvez l'Agence sur

[www.agence-française-anticorruption.gouv.fr](http://www.agence-française-anticorruption.gouv.fr)

✉ [afa@afa.gouv.fr](mailto:afa@afa.gouv.fr)

🐦 @AFA\_Gouv

🌐 [agence-française-anticorruption](https://www.linkedin.com/company/agence-française-anticorruption)



23, avenue d'Italie, 75013 Paris - 01 44 87 21 24



## L'AFA EN BREF

# Missions et domaines d'intervention

Créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, l'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale directement placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget qui exerce des missions opérationnelles sur l'ensemble du territoire national.

L'Agence est chargée de porter la politique publique de prévention et de détection de la corruption, du trafic d'influence, de la concussion, de la prise illégale d'intérêts, du détournement de fonds publics et du favoritisme ci-après désignés sous le terme générique « d'atteintes à la probité » ou de « corruption ». Le statut conféré à son directeur par l'article 2 de la loi lui garantit l'indépendance nécessaire à l'exercice de ses activités de contrôle<sup>1</sup>.

## MISSIONS

L'AFA a pour mission :

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

## DOMAINES D'INTERVENTION

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

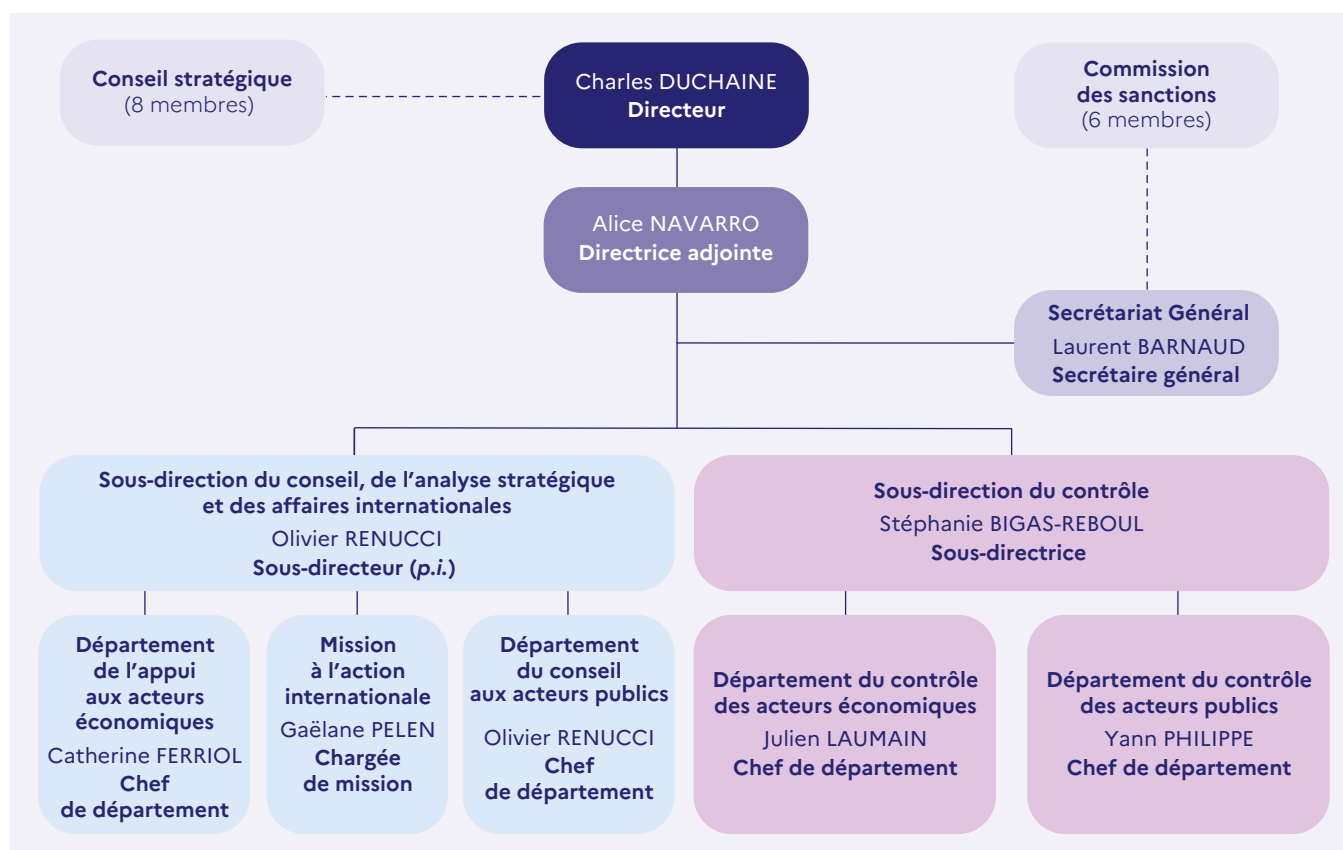
L'AFA exerce deux types de contrôles ; des contrôles d'initiative<sup>2</sup> d'une part, portant sur l'existence, la qualité et l'efficacité des mesures et procédures mises en œuvre par les acteurs publics et les entreprises employant au moins 500 salariés et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros et, d'autre part, pour le compte des parquets ou de la commission des sanctions, des contrôles dits « d'exécution », destinés à s'assurer de la bonne exécution des mesures administratives et judiciaires imposant à une personne morale la mise en œuvre d'un programme de conformité (injonctions administratives, convention judiciaire d'intérêt public et peine de programme de mise en conformité).

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

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



# Organigramme de l'AFA au 31 décembre 2022



## Ressources

Pour exécuter ses missions, l'AFA dispose d'une équipe pluridisciplinaire constituée, au 31 décembre 2022, de 51 agents (soit 47 équivalents temps plein et 4 agents mis à disposition par d'autres administrations).

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

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

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





**MIEUX COMPRENDRE  
LES RESSORTS DE LA CORRUPTION,  
SUSCITER L'ADHÉSION  
AU RÉFÉRENTIEL FRANÇAIS**

# Un phénomène mieux appréhendé par les travaux de l'AFA et les recherches académiques

## 1. LES CHIFFRES DE LA CORRUPTION EN FRANCE

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

Si le nombre des sanctions prononcées est sans doute l'indicateur le plus objectif de ce que pourrait représenter la corruption, il est bien loin de rendre compte de la réalité du phénomène.

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

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

### 1.2. Orientation des procédures

En 2021, les parquets ont traité **900** affaires d'atteinte à la probité, contre 853 en 2020. Ces chiffres révèlent une progression de 5,5 % par rapport à 2020. Ces 900 affaires impliquent 1 379 auteurs, dont 301 personnes morales.

55 % des auteurs (759) ont été considérés comme « non poursuivables » principalement parce que l'infraction n'apparaissait pas suffisamment caractérisée.

Parmi les 620 auteurs « poursuivables » :

- ✓ 48 ont bénéficié d'un classement sans suite en raison de recherches infructueuses, carence du plaignant, régularisation d'office, inopportunité des poursuites ;
- ✓ 572 ont fait l'objet d'une réponse pénale en matière d'atteintes à la probité dont :
  - 126 (22 %) d'une procédure alternative aux poursuites ;
  - 446 (78 %) de poursuites, dont :
    - ▶ 188 (42 %) ont comparu devant un juge d'instruction ;
    - ▶ 256 (57 %) devant un tribunal correctionnel ;
    - ▶ 2 (1 %) autres poursuites.

### 1.3. Condamnations

En 2021, **451 infractions**<sup>3</sup>, contre 364 en 2020, relevant du champ infractionnel des atteintes à la probité ont fondé les condamnations de personnes physiques, principalement pour corruption (40,8 %), qu'elle soit active (23,3 %) ou passive (17,5 %), détournements de biens publics par dépositaire (19,5 %), prise illégale d'intérêts (18,2 %), favoritisme (12,2 %), recel de ces infractions (4,9 %), trafic d'influence (3,1 %), concussion (1,1 %). Treize personnes morales ont été condamnées pour des atteintes à la probité.

<sup>3</sup> Le comptage par infractions tend à surévaluer le volume de condamnations : en effet, les 451 infractions dénombrées en 2021 ne sont en réalité visées que par 363 condamnations. En 2020, 278 condamnations ont été prononcées pour au moins une infraction du champ des atteintes à la probité. Une même infraction peut avoir été commise par plusieurs personnes. Dans ce cas, elle sera comptée autant de fois que l'affaire compte d'auteurs.

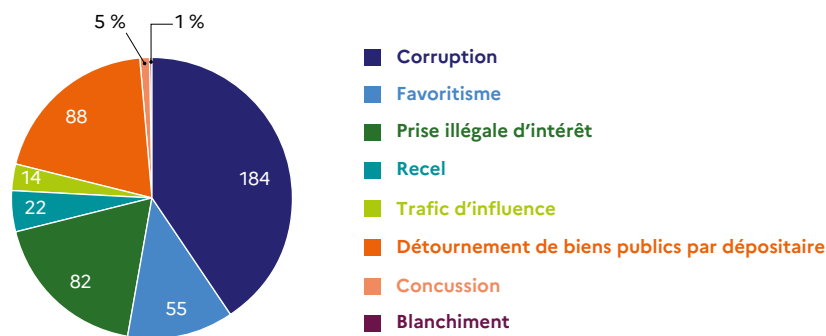
## MIEUX COMPRENDRE LES RESSORTS DE LA CORRUPTION

Le taux de relaxe, c'est-à-dire les décisions de justice qui déclarent non coupable le prévenu à l'issue de son procès, est particulièrement élevé dans ce contentieux : 27,2 %, soit trois fois plus que le taux de relaxe tous contentieux confondus (hors contentieux routier) la même année (7,5 %).

En 2021, 33 % des décisions rendues en matière d'atteintes à la probité ont été frappées d'appel, ce qui correspond à un taux quasiment cinq fois plus élevé que le taux d'appel (6,6 %) observé tous contentieux confondus (hors contentieux routier).

Au titre des peines prononcées pour les personnes physiques, l'emprisonnement est la sanction la plus souvent infligée (72 %), pour une durée moyenne ferme de 15,6 mois, suivie de l'amende (54 %) pour un montant moyen ferme de 13 841 € (28 125 € en 2020).

### Atteintes à la probité 2021 : Répartition des condamnations par type d'infractions\*



\*Chiffres 2021 sur un total de 363 condamnations.

Source ministère de la justice SG-SDSE SID/CASSIOPEE-DACG/PEEP.

### Tableau Peines prononcées dans les condamnations d'atteinte à la probité de 2016 à 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021 %
Total des condamnations	350	365	260	268	238	342*	
Emprisonnement	237	268	201	190	188	245	72 %
Dont ferme (tout ou partie)	65	72	63	67	47	65	27 %
Quantum emprisonnement ferme (en mois)	14,8 mois	18,6 mois	20,6 mois	14,5 mois	15,8 mois	15,6 mois	
Ensemble des amendes fermes prononcées	156	151	123	131	107	186	54 %
Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes prononcées	13 590 €	15 669 €	28 086 €	24 997 €	28 125 €	13 841 €	

Note : la somme des amendes et des emprisonnements est supérieure au nombre de condamnations du fait de la fréquence du prononcé simultané d'une peine d'amende et d'une peine d'emprisonnement contre le même auteur.

\* La différence avec les 363 condamnations prononcées s'explique par le fait que seules sont ici observées les condamnations sanctionnant des infractions d'atteinte à la probité lorsqu'elles sont « principales ». La différence correspond donc à des condamnations dans lesquelles d'autres infractions plus graves ont également été sanctionnées.

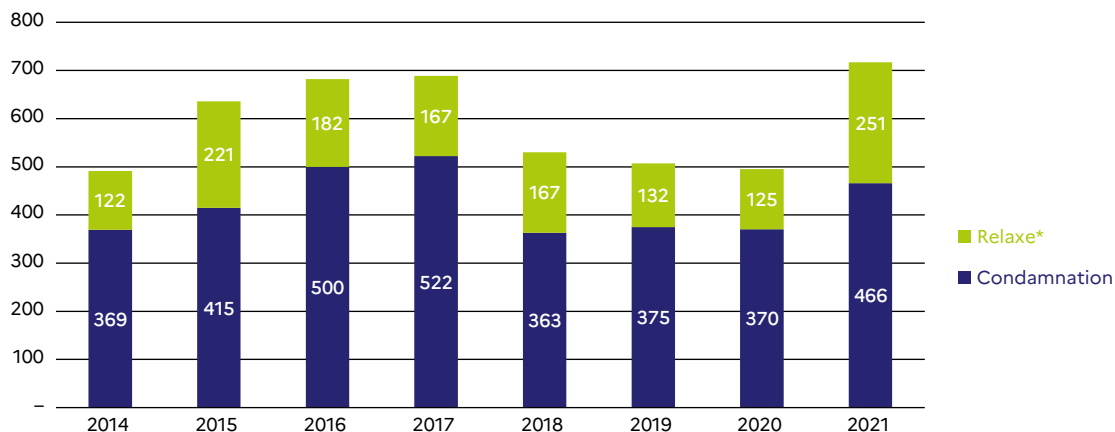
Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEEP.

## 2. LES CARTES DE LA CORRUPTION

### Évolution globale et répartition géographique du nombre de décisions depuis 2014

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DÉCISIONS (CONDAMNATIONS ET RELAXES) EN MATIÈRE D'ATTEINTE À LA PROBITÉ

Évolution du nombre de décisions (condamnations et relaxes) sur les infractions d'atteinte à la probité (France entière, 2014-2021)



Champ : France entière et COM. Décisions de première instance en matière correctionnelle (tribunaux correctionnels) prononcées entre 2014 et 2021 (hors non-lieux à l'instruction).

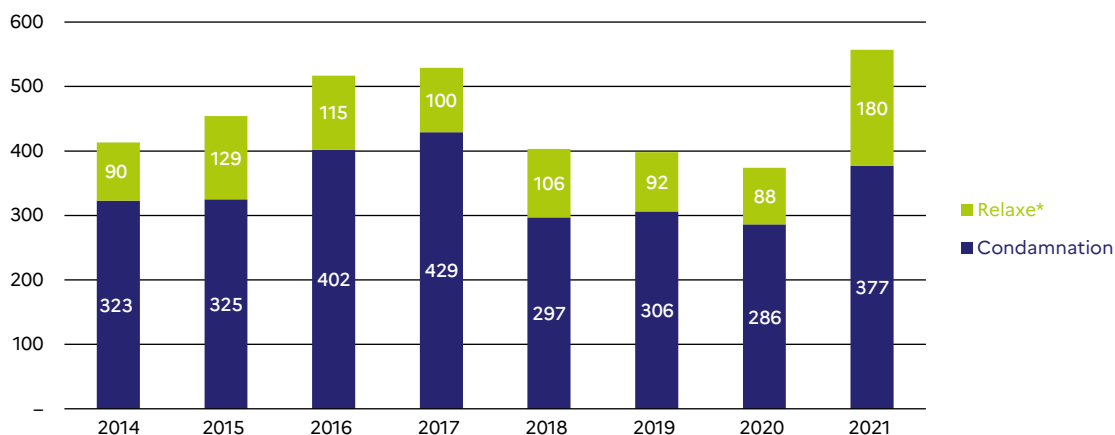
Lecture : 717 infractions d'atteinte à la probité ont été jugées en 2021. Le tribunal a prononcé une condamnation pour 466 de ces infractions.

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

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, fichier statistique Cassiopée.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONDAMNATIONS PÉNALES EN MATIÈRE D'ATTEINTE À LA PROBITÉ

Évolution du nombre d'auteurs jugés pour atteinte à la probité (France entière, 2014-2021)



Champ : France entière et COM. Décisions de 1<sup>re</sup> instance en matière correctionnelle (tribunaux correctionnels) prononcées entre 2014 et 2021 (hors non-lieux à l'instruction).

Lecture : 557 personnes ont été jugées pour au moins une infraction d'atteinte à la probité en 2021. 377 d'entre elles ont été condamnées pour au moins une de ces infractions, 180 relaxées (mais ayant pu être condamnées pour une autre infraction hors champ).

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

Source : Ministère de la Justice/SG/SDSE, fichier statistique Cassiopée.



### 3. LE PROJET DE CARTOGRAPHIE NATIONALE DES RISQUES DE CORRUPTION

Le projet de cartographie nationale du risque de corruption s'inscrit dans le cadre juridique défini par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, (article 3 1<sup>er</sup>) et dans les objectifs du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (PNPLC) 2020 à 2022, publié le 9 janvier 2020.

En application du 1<sup>er</sup> de l'article 3 de la loi, l'AFA est chargée de participer à la coordination administrative, de centraliser et de diffuser les informations permettant d'aider à prévenir et à détecter les faits d'atteintes à la probité.

Cette mission est essentielle pour appréhender et objectiver le phénomène corruptif, qui renvoie à des divergences de perception dans sa mesure. Il y a en effet un écart entre, d'une part, sa perception dans la société comme le révèlent plusieurs sondages et enquêtes et, d'autre part, l'analyse de son traitement judiciaire. Rapportées aux condamnations prononcées en toutes matières par les juridictions pénales chaque année, les atteintes à la probité représentent moins de 1 %, soit une part minime.

Or, selon l'Eurobaromètre 2022, 64 % des Français interrogés estiment que la corruption est présente en France et 4 % auraient été confrontés au cours de l'année écoulée. Le classement des pays réalisé par certaines ONG s'effectue à partir du degré de corruption perçue dans les administrations publiques et la classe politique, ce qui témoigne des limites de l'exercice.

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

- mieux appréhender ce phénomène, connaître ses caractéristiques ;
- identifier des scénarios de risques afin d'illustrer ses guides pratiques qui doivent permettre aux assujettis de mieux identifier leurs risques et construire leur cartographie.

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

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

En 2022, l'AFA s'est principalement attachée à étudier les données issues des enquêtes de police et gendarmerie.

#### L'exploitation des procédures de police et de gendarmerie

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

Des travaux ont été conduits en 2022 pour affiner et diversifier les données présentées, en partenariat tant avec le SSMSI qu'avec, dans une perspective plus qualitative, les services d'enquête judiciaire.

L'AFA et le SSMSI ont publié conjointement pour la première fois le 27 octobre 2022, une étude portant sur les atteintes à la probité<sup>4</sup>. Les résultats présentés sont issus des informations statistiques renseignées dans les procédures enregistrées entre 2016 et 2021 par les services d'enquête de la police et de la gendarmerie nationales.

Preuve de l'intérêt de ce travail, il a rencontré un large écho dans les médias généralistes nationaux autant que dans les revues spécialisées.

Pour compléter ces analyses statistiques, l'AFA a noué des partenariats fructueux avec la gendarmerie et la police nationales. Celles-ci ont proposé, via leurs centres de recherches (Centre de recherche de l'école des officiers de la gendarmerie nationale (CREOGN) et Centre de recherche de l'école nationale supérieure de police (CRENSP)), de financer sur une période de six mois des projets de recherches consistant à analyser les procédures judiciaires diligentées par leurs services en matière d'atteinte à la probité sur la période 2017-2020.

<sup>4</sup> <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/1ere-etude-statistique-sur-atteintes-probite-enregistrees-par-police-et-gendarmerie>



L'objectif de ces deux projets est tant de compléter l'analyse statistique réalisée par l'AFA en collaboration avec le SSMSI, que de proposer des analyses qualitatives qui permettent :

- à l'État d'optimiser l'usage des moyens en orientant l'action publique, qu'elle soit préventive ou répressive, et de répondre aussi pleinement aux exigences des organisations internationales qui privilégient une approche par les risques (GAFI<sup>5</sup> notamment) ;
- à l'AFA d'accomplir sa mission de diffusion du savoir dans son domaine de compétence et d'orienter ses actions de conseil et de contrôle tant des acteurs publics que privés ;
- à la gendarmerie et la police nationales d'optimiser leur action, tant sur le plan opérationnel qu'organisationnel ;
- aux citoyens d'être pleinement informés, sur la base de données objectives qui ne reposent pas sur des enquêtes de victimation ou de perception.

Le projet financé par la gendarmerie a été confié à M. Alexis BAVITOT<sup>6</sup>, maître de conférences à la faculté de droit de l'université Jean Moulin Lyon 3, rattaché au centre de droit pénal de l'équipe de recherche Louis JOSSERAND. M. Alexis BAVITOT a remis son rapport à l'AFA et au CREOGN en septembre 2022.

Le projet financé par la police a été confié à une équipe interdisciplinaire de chercheurs qui a remis son rapport le 16 décembre 2022 :

- Sophie HARNAY, professeur d'économie à l'université Paris Nanterre, spécialiste d'économie du droit et d'économie institutionnaliste.
- Jean-François KERLEO, professeur de droit public à l'université d'Aix-Marseille, spécialiste de la déontologie et de la probité ;
- Yannick JOSEPH-RATINEAU, maître de conférences en droit privé et sciences criminelles à l'université Grenoble Alpes, spécialiste de l'analyse qualitative et quantitative des décisions et des procédures pénales ;
- Benjamin MONNERY, maître de conférences en économie, spécialiste de l'analyse statistique/économétrique appliquée au droit pénal.

Prochainement, les travaux de ces chercheurs feront l'objet de publications scientifiques. Vous en trouverez un rapide aperçu dans ce rapport annuel.

Ces deux projets de recherche constituent en outre la première étape vers la création d'un réseau académique que l'AFA souhaite mettre en place en 2023 afin de l'accompagner dans ses différents projets. La compréhension du phénomène corruptif implique une collaboration étroite des acteurs de terrain et du secteur académique.

<sup>5</sup> Groupe d'action financière (GAFI).

<sup>6</sup> Sa thèse de doctorat portant sur « probité publique en droit pénal » a reçu le prix Émile Garçon de l'association française de droit pénal.

## 4. UNE PREMIÈRE ÉTUDE STATISTIQUE SUR LES ATTEINTES À LA PROBITÉ ENREGISTRÉES PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE

Fin octobre 2022, l’AFA et le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) ont publié la première note d’analyse des faits d’atteinte à la probité enregistrés par la police et la gendarmerie. Ce document novateur s’inscrit dans le cadre de l’ambitieux projet de cartographie nationale du risque corruptif engagé par l’AFA.

Dans ce document, l’unité de mesure est le nombre de faits enregistrés par les services d’enquête de la gendarmerie et de la police nationales entre 2016 et 2021. Ainsi, ces faits n’ont pas encore fait l’objet d’une orientation par le procureur de la République et encore moins d’une décision par une juridiction de jugement. Il ne s’agit donc pas du nombre de sanctions pénales en matière d’atteinte à la probité. Cette limite posée, ces faits présentent un double intérêt pour le projet de cartographie du risque corruptif : ils sont plus contemporains que ceux d’une décision de justice et ils englobent des faits ne pouvant être l’objet d’une décision de justice en raison, par exemple, de la prescription, du décès de l’auteur ou d’une décision de classement par le parquet pour insuffisance de preuves.

Les tendances qu’expose cette note doivent être analysées en complémentarité de celles qui seront décrites dans les prochaines publications de l’Agence. Loin de vouloir mesurer exactement le phénomène corruptif, l’AFA souhaite proposer une approche multidimensionnelle combinant des travaux statistiques et des notes qualitatives sur les données des ministères de la Justice et de l’Intérieur. S’y agrègeront progressivement des travaux aux sources variées (analyse des tendances des Eurobaromètres, enquête « Sécurité et Justice » du SSMSI, analyse des conventions judiciaires d’intérêt public, signalements auprès de l’AFA, etc.).

### LES ATTEINTES À LA PROBITÉ ENREGISTRÉES PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE DEPUIS 2016

**LA PART DES INFRACTIONS PAR GROUPE D'ATTEINTES À LA PROBITÉ**

- 29 % CORRUPTION
- 18 % PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊT
- 18 % AUTRES ATTEINTES À LA PROBITÉ
- 24 % DÉTOURNEMENT DE FONDS PUBLICS
- 11 % FAVORITISME

**UNE AUGMENTATION DES INFRACTIONS D'ATTEINTE À LA PROBITÉ**

**+ 28 %** Nombre d'infractions constatées entre 2016 et 2021

dont : + 46 % Nombre d'infractions de corruption et  $\frac{2}{3}$  constatées dans le secteur public

**UNE RÉPARTITION DIFFÉRENCIÉE SELON LES TERRITOIRES**

Des départements plus particulièrement concernés :

La Corse et les départements ultramarins sont en moyenne plus particulièrement concernés par les atteintes à la probité rapportées à la population que le reste de la France

Une concentration des infractions d'atteinte à la probité dans les agglomérations de tailles moyennes et l'agglomération de Paris

Source : Les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie depuis 2016 (SSMSI)

### LES ATTEINTES À LA PROBITÉ ENREGISTRÉES PAR LA POLICE ET LA GENDARMERIE DEPUIS 2016

**LES MIS EN CAUSE : PRINCIPALEMENT DES PERSONNES PHYSIQUES**

95 % de personnes physiques

dont 78 % d'hommes

95 % de nationalité française

**L'ÂGE DES MIS EN CAUSE**

Les jeunes sont peu concernés :

- 26 % des mis en cause pour des atteintes à la probité ont entre 45 et 54 ans
- 7 % des mis en cause pour des atteintes à la probité ont entre 15 et 24 ans
- 11 % des mis en cause pour l'ensemble des crimes et délits ont entre 45 et 54 ans
- 36 % des mis en cause pour l'ensemble des crimes et délits ont entre 15 et 24 ans

**LES INFRACTIONS CONNEXES AUX ATTEINTES À LA PROBITÉ**

- 50 % ACTES RELEVANT DE LA FRAUDE OU DE LA TROMPERIE (ex : contrefaçon ou faux ...)
- 11 % ATTEINTES AUX BIENS SANS VIOLENCE NI MENACE (ex : abus de confiance...)
- 18 % ATTEINTES À L'ORDRE PUBLIC ET À L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT (ex : infraction à la législation du travail...)
- 10 % ATTEINTES OU VISANT À PORTER ATTEINTE À LA PERSONNE (ex : atteintes volontaires à l'intégrité de la personne...)

Source : Les atteintes à la probité enregistrées par la police et la gendarmerie depuis 2016 (SSMSI)

## 5. ENCOURAGER LA RECHERCHE ACADÉMIQUE POUR MIEUX CONNAÎTRE LE PHÉNOMÈNE CORRUPTIF

### Une journée d'étude consacrée aux « Enjeux et perspectives de la recherche sur la corruption au 21<sup>e</sup> siècle »

L'Agence française anticorruption (AFA) et l'Institut des études et de la recherche sur le droit et la justice (IERDJ) ont organisé le 9 mars 2022, avec le soutien et dans les locaux parisiens de l'École nationale de la magistrature, une journée d'étude consacrée aux « Enjeux et perspectives de la recherche sur la corruption au 21<sup>e</sup> siècle ».

Les thèmes suivants ont été abordés :

- ✓ En matinée « Les profils des corrupteurs et les relations de corruption » ;
- ✓ L'après-midi « Les perceptions sociales et réactions institutionnelles ».

Cet événement a permis de réunir, dans une série de tables rondes, des chercheurs, enseignants-chercheurs et praticiens, qui ont réfléchi collectivement aux moyens de mobiliser la communauté scientifique pour travailler sur la corruption et dégager des pistes de réflexion propres à susciter la recherche de demain sur la corruption, notamment sur l'analyse de données empiriques sur un plan national, européen et international.

Ces échanges transverses entre, d'une part, sciences humaines, sociales, juridiques ou encore économiques et, d'autre part, la vision et l'expérience des praticiens, ont permis de refléter la nécessaire collaboration entre ces différents champs d'intervention pour mieux connaître et lutter contre le phénomène corruptif.

La qualité et l'originalité des échanges de vues entre les participants a présenté, par la diversité des points de vue et des expériences ainsi mêlée, un caractère de nouveauté particulièrement intéressant et riche de perspectives pour de futurs travaux de recherche aptes à tenir compte de la réflexion théorique et académique ainsi que de l'expérience des praticiens.

Ainsi, pour mieux appréhender les profils des corrompus et des corrupteurs, les déterminismes et motivations de ceux-ci et les schémas d'infraction, il convient d'ouvrir les services d'enquête et la Justice aux travaux de recherche, afin de favoriser l'accès aux « terrains ».

L'AFA y travaille activement, par l'élaboration d'une cartographie nationale des risques de corruption qui inclut le recours aux apports de la recherche.

Cette journée d'étude qui a eu lieu en direct était retransmise en visioconférence et en rediffusion quelques jours après l'évènement sur le site de l'IERDJ.

L'AFA a par ailleurs publié sur son site internet un [billet d'actualité](#) proposant une synthèse des principaux messages entendus lors des tables rondes.



### Deux projets de recherche en partenariat avec la police et la gendarmerie nationales

#### PRÉSENTATION DU RAPPORT DE RECHERCHE REMIS À L'AFA, AU CENTRE DE RECHERCHE DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DE POLICE (CRENSP) ET À L'OFFICE CENTRAL DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LES INFRACTIONS FINANCIÈRES ET FISCALES (OCLCIFI) LE 16 DÉCEMBRE 2022

Par Benjamin Monnery, Sophie Harnay, Yannick Joseph-Ratineau et Jean-François Kerléo

Dans le cadre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, l'Agence Française Anticorruption (AFA), la Direction générale de la police nationale et le Centre de Recherche de l'École Nationale Supérieure de Police (CRENSP) ont fait appel à notre équipe d'enseignants-chercheurs pour produire un rapport de recherche sur les atteintes à la probité en France. Le rapport, remis fin 2022 après six mois de travail, s'intitule « *Mieux connaître le phénomène pour mieux le combattre : une étude des atteintes à la probité en France* ». Il s'appuie sur les apports de plusieurs disciplines académiques – science économique, droit public, droit pénal – et a bénéficié d'échanges fructueux avec l'Office Central de Lutte contre la Corruption et les Infractions Financières et Fiscales (OCLCIFI).

#### Les objectifs de notre rapport

Dans l'objectif général de mieux comprendre, mieux détecter, et par voie de conséquence, mieux lutter contre le phénomène corruptif, le rapport s'articule autour de trois axes de travail :

- **Établir un état des lieux du phénomène corruptif sous l'angle statistique**, en croisant les sources de données existantes sur le sujet (données de victimation, données policières, données judiciaires), non seulement pour en dégager les résultats principaux mais aussi pour en souligner certaines limites ou incohérences ;
- **Approfondir les travaux statistiques existants**, comme les études récentes du SSMSI et du Sirasco financier, pour saisir plus finement la diversité des affaires d'atteintes à la probité traitées par les services de police et par la justice, en termes d'ampleur ou de complexité des affaires notamment ;
- **Proposer des recommandations à destination des principaux acteurs publics** afin de mieux mesurer et appréhender la diversité du phénomène corruptif, faciliter sa détection par les institutions de contrôle et les services d'enquête, et enfin améliorer l'efficacité de la réponse pénale.

#### Notre méthode en quelques mots

Notre méthode de travail s'est appuyée, d'une part, sur l'étude des travaux antérieurs (travaux d'institutions françaises et articles scientifiques internationaux) et, d'autre part, sur l'analyse de données originales par des méthodes statistiques sophistiquées (analyse des correspondances multiples et économétrie). Avec l'OCLCIFI, nous avons procédé à l'extraction de plusieurs milliers de procédures d'enquêtes anonymisées concernant des infractions d'atteintes à la probité et saisies dans LRPPN<sup>7</sup> entre janvier 2014 et septembre 2022. Nous avons également mobilisé des données judiciaires issues d'un *crowd-sourcing*<sup>8</sup> par Transparency International France d'environ 1 200 condamnations prononcées dans ce type d'affaires en France.

#### Quelques grandes recommandations issues du rapport

Les analyses effectuées débouchent sur plusieurs pistes de recommandations. Tout d'abord, face à la complexité et la diversité du phénomène corruptif, il est indispensable d'innover dans le domaine des méthodologies utilisées par les enquêtes et études. Ensuite, les données existantes – déjà riches – doivent être mieux exploitées et partagées. Par ailleurs, la réponse pénale doit mieux intégrer les apports récents des travaux de sciences sociales à la lutte contre les atteintes à la probité. Enfin, il convient d'adapter les moyens financiers et humains à la hauteur des enjeux en faisant des atteintes à la probité une priorité.

<sup>7</sup> Logiciel utilisé pour la rédaction des procédures pénales.

<sup>8</sup> Production participative, permettant de solliciter un grand nombre de contributeurs externes.

### ENTRETIEN AVEC A. BAVITOT, MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ JEAN MOULIN UNIVERSITY LYON 3, AUTEUR D'UNE ÉTUDE FINANCÉE PAR LA GENDARMERIE NATIONALE SUR LES ENQUÊTES JUDICIAIRES EN MATIÈRE D'ATTEINTES À LA PROBITÉ

*Participant aux travaux d'élaboration d'une cartographie nationale des risques de corruption, vous avez analysé les données issues des enquêtes judiciaires diligentées par la gendarmerie nationale en matière d'atteintes à la probité. Quels grands enseignements en retirez-vous ?*

Cette étude a été menée en liaison avec le service central du renseignement criminel de la gendarmerie nationale (SCRCGN). Notre méthodologie a procédé en trois étapes. Tout d'abord, une lecture attentive des données extraites a permis un « rapport d'étonnement » dégagant plusieurs hypothèses. Ensuite, un travail quantitatif a été entrepris par le rassemblement et l'exploitation des données statistiques. Enfin, une démarche plus qualitative a été rendue possible par le rapatriement et l'étude de procédures complètes sélectionnées par nos soins. Les enseignements d'une telle approche empirique sont nombreux. Ils ont été développés dans un rapport en cinq parties.

**Qui ?** Les résultats obtenus révèlent que 73 % des affaires diligentées par la gendarmerie portent sur le volet passif des atteintes à la probité, c'est-à-dire que c'est la personne qui détient l'autorité ou le pouvoir qui est poursuivie. Les tranches 36-45 et 46-55 ans sont les plus représentées. On comptabilise, sur les trois années de la période étudiée, 19 % de femmes mises en cause dans des affaires d'atteintes à la probité, pour 81 % d'hommes. En somme, le profil qui se dégage majoritairement est celui d'un mis en cause personne physique, masculin, corrompu plus que corrupteur<sup>9</sup>, travaillant dans le secteur public, de nationalité française, et plus âgé que dans la criminalité ordinaire.

**Où ?** Les affaires sont éparpillées sur l'ensemble du territoire national. Plus que les centres de grandes villes qui sont davantage en zone police, c'est le péri-urbain qui ressort assez nettement de cette carte. Les grands axes d'une carte de chaleur épousent, en tendances tout du moins, les grands axes de densité de populations et donc d'organisation politique et foyers économiques (notamment sur le pourtour méditerranéen ou encore en Haute-Savoie). La Corse et les territoires ultramarins, en particulier la Réunion, sont fortement concernés.

**Quoi ?** Le dévoiement de la chose publique se situe dans les secteurs d'activités qui fondent le tissu relationnel : administration (commune, administration fiscale, pénitentiaire, police, justice), associations, entreprises, politiques, secteurs privés et publics. Alors qu'il est courant de parler de « pacte » de corruption, les données font ressortir que la recherche du dévoiement est souvent individuelle dans les données de gendarmerie (d'où parfois l'utilisation abusive du terme « tentative » par les enquêteurs). La finalité est le plus souvent l'obtention d'un droit supplémentaire (dans 32 % des cas : permis de construire, subvention, achat d'un bâtiment de la commune etc.). Ces droits recherchés nous plongent dans la vie quotidienne des communes. L'argent est aussi une motivation (31 % des cas), comme l'obtention d'un bien matériel (18 % : ordinateur, bois de chauffage etc.).

**Comment ?** La structure offre une opportunité délictuelle face à laquelle un agent ne sait résister. Les données sur le secteur d'activités font ressortir une part importante de personnes travaillant en mairie ou, plus largement, dans l'administration, notamment pénitentiaire, ainsi que dans le secteur privé (associations et entreprises). C'est alors un tournant décisif qui révélera l'infraction, mettant fin à sa pérennité garantie par la structure organisationnelle. Le plus souvent, un contexte particulier, sans lien avec le comportement infractionnel, va conduire à la révélation. Ce peut être un audit ou un contrôle plus général, une nouvelle équipe municipale qui veut régler ses comptes ou purger la situation, discréditer l'adversaire à des fins politiques, ou encore un conflit de voisinage. L'esprit de probité n'anime pas toujours la révélation des atteintes à la probité.

**Pourquoi ?** Dans les dossiers étudiés, aucun des mis en cause ne garde le silence face aux gendarmes. On dégage quatre grandes justifications du comportement infractionnel. Par une première justification, utilitariste, la finalité de l'action est mise en avant. Le mis en cause plaide l'efficacité de son action pour susciter la tolérance des gendarmes. La fin justifie les moyens. Par une seconde justification, le mis en cause se positionne en victime. Une troisième justification banalise l'acte. Le mis en cause rejette l'improbité morale tout en se positionnant en individu responsable qui assumera l'illicéité si par l'exceptionnel celle-ci devait s'avérer. Enfin, une quatrième justification, moins assumée mais davantage recherchée par les gendarmes, s'intéresse aux justifications économiques du passage à l'acte.

<sup>9</sup> Note de l'AFA : le corrompu est celui qui sollicite ou accepte des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques en contrepartie de l'accomplissement ou de l'abstention d'accomplir un acte relevant de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou bien facilité par cette fonction, mission ou mandat. Le corrupteur est celui qui propose de tels avantages ou cède à la sollicitation du corrompu.

# Une stratégie pour susciter l'adhésion croissante des acteurs au référentiel anticorruption français

## 1. UN BILAN 2022 ENCOURAGEANT, MAIS DES PISTES DE PROGRÈS POUR LES ENTREPRISES ET LES ACTEURS PUBLICS

### Retour sur le diagnostic national 2022 de l'AFA concernant les dispositifs anticorruption dans les entreprises

Deux ans après son premier diagnostic sur le niveau de maturité des dispositifs anticorruption des entreprises publié en septembre 2020, et en application du Plan national pluriannuel 2020-2022 de lutte contre la corruption, l'AFA a réalisé une deuxième enquête sur la même thématique.

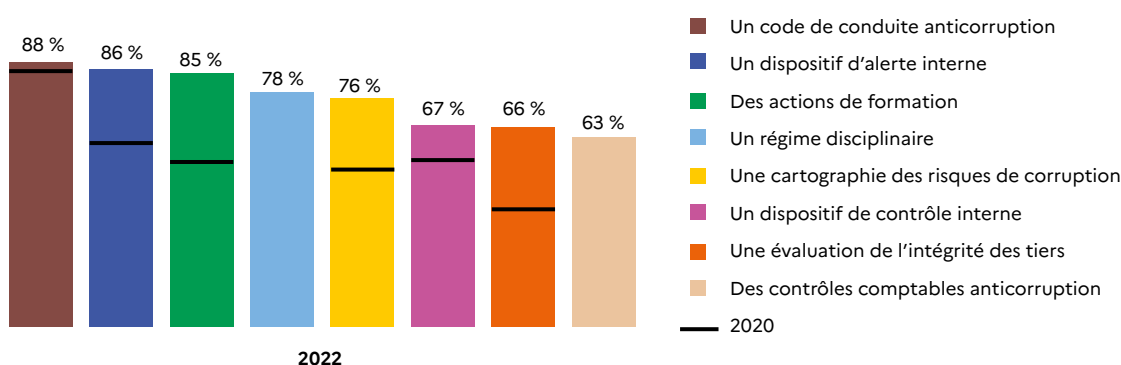
Comme pour la première enquête, l'AFA s'est appuyée sur un questionnaire diffusé aux entreprises par l'intermédiaire des fédérations professionnelles. Cette méthode lui a permis de recueillir les réponses d'entreprises de toutes tailles et de tous secteurs, qu'elles soient assujetties ou non à l'article 17 de la loi Sapin II.

Ce nouveau diagnostic avait un double objectif :

- pour l'AFA, évaluer la progression du niveau de maturité des dispositifs anticorruption depuis 2020, l'appréhension du risque de corruption par les entreprises et les problématiques qu'elles peuvent rencontrer dans la mise en œuvre de mesures anticorruption, afin d'adapter son offre de conseil et d'accompagnement, en la ciblant sur les difficultés persistantes ;
- pour les entreprises, bénéficier d'un parangonnage sur l'état du déploiement des mesures au sein de leurs pairs.

Les résultats de ce diagnostic, publiés en septembre 2022, soulignent une progression nette des entreprises répondantes quant à l'appréciation qu'elles font de leur niveau de connaissance des infractions de corruption et de trafic d'influence. Néanmoins, une marge d'amélioration existe quant à l'appréhension de leur exposition au risque de corruption et de trafic d'influence : seuls 6 % des répondants estiment que leur entreprise est fortement exposée au risque de corruption et 45 % moyennement exposée, alors que 24 % des entreprises répondent avoir été confrontées à un cas de corruption ou de trafic d'influence au cours des cinq dernières années.

Les mesures anticorruption mises en place au sein des entreprises



Une nette progression se constate par ailleurs concernant le déploiement des mesures anticorruption, puisque 92 % des entreprises répondantes déclarent avoir mis en œuvre une ou plusieurs de ces mesures (contre 70 % en 2020). Parmi les mesures déployées, celles relatives à la mise en place de contrôles comptables anticorruption, d'une

procédure d'évaluation de l'intégrité des tiers et d'un dispositif de contrôle et d'évaluation interne semblent toutefois faire l'objet de difficultés dans leur mise en œuvre.

Fortes des constats de cette enquête, l'AFA continuera de s'employer à enrichir et préciser le référentiel français anticorruption, ainsi qu'à accroître son effort de sensibilisation auprès des entreprises. Par ailleurs, ce diagnostic sera reconduit dans les prochaines années, afin de suivre et de mesurer l'évolution de la perception de la corruption et de la mise en œuvre des mesures anticorruption au sein des entreprises en France.

### Une deuxième enquête statistique nationale relative au secteur public local

En application du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption 2020-2022, l'AFA a réalisé une **deuxième enquête statistique nationale sur le secteur public local**, visant à mesurer les évolutions de l'appropriation par les acteurs de ce secteur des dispositifs de prévention et de détection des atteintes à la probité depuis 2018, date de la première enquête. Il ressort du rapport d'enquête statistique un bilan contrasté. Malgré une réelle progression de la connaissance des risques d'atteinte à la probité et des mesures et procédures d'un dispositif anticorruption, des marges de progression demeurent, notamment en ce qui concerne certaines mesures récentes dans la sphère publique, telle l'évaluation d'intégrité des tiers.

Les réponses montrent que le risque de corruption apparaît davantage réel et moins éloigné des préoccupations des répondants. La part de ceux qui n'avancent aucune explication pour justifier l'absence de mesures anticorruption au sein de leur entité se réduit également. L'insuffisance de moyens budgétaires et humains pour déployer de telles mesures est moins invoquée. Cette évolution est corrélée à l'augmentation de la part des répondants déclarant mettre en œuvre des dispositifs et des mesures anticorruption, ainsi qu'à la hausse de la part de ceux qui indiquent avoir des projets en cours.

Une connaissance inaboutie des infractions pénales d'atteinte à la probité peut engendrer une conscience réduite des risques de corruption. Dès lors que l'existence de ces risques est insuffisamment perçue, leur réalisation est logiquement moins repérée, moins signalée et moins sanctionnée. Les risques sont par ailleurs moins bien prévenus et détectés. Le sentiment qu'il n'est pas besoin de former ou sensibiliser les agents et les élus à des risques si « éloignés », ni d'établir une cartographie des risques ou conduire des contrôles internes, peut alors l'emporter.

La mise en œuvre de la plupart des mesures et procédures d'un dispositif anticorruption tel qu'attendu par l'AFA et exprimé dans ses recommandations applicables aux acteurs publics, progresse, à l'exception de l'évaluation d'intégrité des tiers. La part des répondants déclarant disposer d'une cartographie des risques de corruption progresse mais reste très minoritaire (environ 10 % des répondants). De création relativement récente, certaines des mesures et procédures des recommandations de l'AFA peinent donc encore à se diffuser (l'évaluation des tiers, le signalement interne) dans le secteur public local. Le manque de jurisprudence, de normes contraignantes à la différence de ce qui existe pour les acteurs économiques ou de points de comparaison avec les pairs n'aident pas à l'appropriation de ces pratiques. La difficulté parfois rencontrée pour mutualiser ces missions avec d'autres acteurs publics peut aussi constituer un frein. Les mesures et bonnes pratiques anticorruption doivent au demeurant trouver leur place entre de nombreuses autres obligations légales ou réglementaires.

Cette deuxième enquête statistique encourage donc l'AFA à accroître son offre de sensibilisation et de formation à l'anticorruption, à l'attention des collectivités territoriales et de leurs agents publics. Ainsi, le cours en ligne Mooc « Corruption, favoritisme, détournement... comment les prévenir dans la gestion locale ? », accessible sur la plateforme FUN-MOOC et comptant, depuis son lancement en 2018, 26 000 participants, sera actualisé et enrichi en 2023. Les actions de sensibilisation auprès des collectivités et de leurs agents seront poursuivies, notamment avec le concours du CNFPT. Un cours en ligne librement disponible (le module « Probité ») est disponible depuis le premier semestre 2023 et fait également partie de l'offre de formation continue du CNFPT à l'égard des agents publics territoriaux.

De même, l'AFA continuera de s'attacher à rendre plus accessibles et lisibles les attendus d'un dispositif anticorruption ainsi qu'à en montrer l'intérêt systémique au bénéfice de la maîtrise des risques dans ces organisations.



## 2. AGIR POUR FAIRE ADHÉRER DES ACTEURS

### Faire de la conformité anticorruption un instrument de la souveraineté nationale

Le 1<sup>er</sup> juin 2022, l'AFA a organisé, avec le soutien de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), un colloque sur « La conformité anticorruption, un instrument de la souveraineté nationale » au sein de l'École militaire.

L'objectif de cette journée était de mettre en perspective les enjeux de la conformité anticorruption, que promeut l'AFA, pour renforcer la sécurité juridique de toutes les entreprises, aussi bien en France qu'à l'international, garantir l'attractivité économique de la France, restaurer sa souveraineté judiciaire et lui permettre de prendre la part qui lui revient dans la lutte contre la corruption transnationale.

À ce titre, l'événement a réuni des représentants d'institutions françaises ou européennes, telles que le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), le service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE), le Parquet national financier (PNF), l'organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) ou la région Île-de-France, mais également des représentants d'entreprises, de cabinets de conseil et de cabinets d'avocats.

La première partie de la journée a été l'occasion d'étudier l'impact des lois anticorruption tant sur les entreprises françaises actives à l'international que sur les États eux-mêmes. En effet, si ces lois peuvent présenter des risques de déstabilisation pour les entreprises impliquées dans des faits de corruption, elles permettent aux États d'étendre leur compétence et de mieux lutter contre le phénomène de corruption.

La seconde partie de la journée a permis de développer les points de vigilances dans la mise en œuvre des dispositifs de conformité anticorruption, notamment les risques en matière d'intelligence économique et de sécurité économique que les entreprises pourraient rencontrer. Le colloque s'est conclu sur les bénéfices que la conformité anticorruption procure, dans la mesure notamment où elle constitue un outil de performance économique pour les entreprises.

Cet événement a compté plus de 500 participants autour des quatre tables rondes organisées durant la journée.

### Vers de nouvelles pistes d'action : bilan et perspectives du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (PNPLC)

Au titre de sa mission de coordination administrative, l'AFA prépare le plan national pluriannuel et interministériel de lutte contre la corruption.

L'année 2022 a été marquée par l'arrivée à échéance du premier plan 2020-2022 et, concomitamment, le lancement de la préparation du prochain plan pluriannuel.

#### UN PREMIER BILAN DE L'APPLICATION DU PNPLC 2020-2022

Il est possible de dresser, à fin 2022, un premier bilan de la mise en œuvre du PNPLC 2020-2022.

Ce bilan s'appuie principalement ici sur l'ensemble des actions réalisées par l'AFA en application des quatre axes déclinés en huit priorités structurant le plan, mais aussi sur les éléments de bilan communiqués par les ministères, interrogés à cet effet par l'AFA en 2022. Dans un contexte rendu difficile par la crise sanitaire, qui a pu entraver certaines actions, ce premier triennal fait ressortir d'importants progrès et le rôle clé joué par l'AFA dans l'effort national pour mieux connaître et détecter la corruption, former et sensibiliser les agents publics, accompagner le déploiement de





dispositifs anticorruption dans les ministères et les grandes collectivités territoriales, promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs, soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français en les encourageant à faire de la conformité anticorruption un levier de compétitivité, mieux sanctionner les atteintes à la probité et renforcer l'action française à l'international.

### **Axe 1** – Mieux connaître et détecter la corruption en optimisant l'exploitation des données

S'agissant de la connaissance du phénomène corruptif, il convient de souligner le lancement de travaux de l'AFA pour constituer un observatoire de la corruption, à partir notamment des données du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur. Ces travaux se sont concrétisés en 2022 par la mise à disposition d'une première étude conjointe de l'AFA et du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) en octobre 2022, réalisée à partir des données statistiques issues des procédures de police judiciaire en matière d'atteintes à la probité. Cette étude fournit une première vision de l'évolution du phénomène et de sa répartition territoriale.

Si tous les ministères ont procédé à l'ouverture de leurs données publiques, des spécificités fortes existent pour les données relatives aux atteintes à la probité. Mieux connaître les phénomènes de corruption et les zones à risques présente des difficultés pratiques ou juridiques. Cependant les ministères ont amplement développé leurs réponses en ce domaine et les travaux se poursuivront au cours du prochain PNPLC. Par ailleurs, plusieurs ministères se sont engagés dans l'élaboration ou l'amélioration de cartographies des risques d'atteinte à la probité, soit générales et couvrant l'ensemble du périmètre ministériel, soit au sein de directions d'administration centrale. Cela concerne divers domaines et processus à risques : achat public, comptabilité, octroi de subventions, ressources humaines...

### **Axe 2** – Former et sensibiliser les agents publics

Concernant l'effort de formation des agents publics, outre les actions de sensibilisation et de formation de l'AFA, le déploiement d'une offre d'e-formation permet de diffuser au plus grand nombre les bases de connaissance indispensables à une action de prévention efficace. Ainsi, l'année 2022 a vu la publication d'un jeu numérique sérieux (*En quête d'intégrité*) et d'émissions radiophoniques en libre écoute (*podcasts*), complétant les quiz et le Mooc publiés les années précédentes. Cette action prioritaire de sensibilisation et formation des agents publics est par ailleurs bien documentée par les secrétaires généraux de ministères interrogés.

#### **Renforcer la formation des acteurs publics les plus exposés**

Cette formation générale a été assez bien assurée par les ministères. Mais elle relève le plus souvent du domaine de la déontologie et d'une organisation en réseau des référents déontologues ou des référents « contrôle interne ».

#### **Former les agents impliqués dans la détection des faits de corruption**

Ces formations ciblées (attributions de subventions, finances publiques, contrôle interne financier, responsabilité financière des gestionnaires, alertes, cadeaux et invitations), sont assez bien mises en place également mais se confondent dans quelques cas avec les formations générales en matière de déontologie.

### **Axe 3** – Agir

- **Axe 3-1** – Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des ministères d'ici à 2022 et
- **Axe 3-2** – Accompagner le déploiement des programmes anticorruption dans l'ensemble des grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'ici à 2022

Les actions proposées consistaient à accompagner les administrations de l'État ainsi que ses établissements publics d'une part, et les grandes collectivités territoriales et leurs établissements d'autre part, dans le déploiement de leurs dispositifs de mesures de prévention et détection des atteintes à la probité, afin que ces acteurs respectent leurs obligations légales à l'horizon 2022. Cette priorité du plan triennal a été mise en place, souvent sous l'impulsion de l'AFA, en 2021, mais s'est accentuée pour l'État depuis la publication, début 2022, des synthèses interministérielles relatives au diagnostic partagé de la mise en œuvre des mesures de prévention et de détection des risques d'atteinte à la probité dans les ministères et leurs opérateurs. Plusieurs réunions bilatérales ont d'ailleurs été organisées entre l'AFA et les ministères pour préparer ces diagnostics et en partager les conclusions.

Outre ces diagnostics partagés, deux rapports d'enquêtes statistiques ont été réalisés pour le secteur public local, en 2018 puis en 2022. Il en ressort un bilan contrasté avec des avancées inégales, en particulier selon la taille et les moyens des entités concernées ; ainsi que des difficultés persistantes, notamment en matière d'évaluation des tiers. Les contrôles de l'Agence convergent avec les constats de ces enquêtes statistiques.

### ➔ **Axe 3-3** – Promouvoir la prise en compte de l'intégrité dans les organisations et événements sportifs

Il s'agissait d'intégrer systématiquement des mécanismes de prévention et de détection de la corruption dans les textes relatifs à l'organisation des grands événements sportifs et dans les structures pilotant ou intervenant dans cette organisation. Le modèle du comité d'éthique, mis en place pour les JOP 2024 et pour la Coupe du monde de rugby en 2023, devra à ce titre être évalué.

Des outils et guides pratiques ont été élaborés par l'AFA mais aussi le ministère des sports. Ainsi, le ministère des sports s'est engagé dans l'adoption de lignes directrices relatives à l'éthique et l'intégrité dans le sport, en associant l'ensemble des acteurs, publics et privés du secteur. Afin d'accompagner le mouvement sportif dans la mise en œuvre de dispositifs anticorruption à la hauteur du niveau de risque, l'AFA s'est en outre impliquée dans la préparation de deux guides coécrits avec le ministère des sports : l'un à destination des opérateurs du ministère, l'autre à destination des fédérations sportives.

Les deux guides, publiés en 2022, ont reçu un bon accueil parmi les ministères et leurs opérateurs, et ils serviront de point d'appui pour le prolongement de cette action prioritaire au cours du triennal 2024-2026. Le ministère chargé des sports développe donc comme attendu les actions relevant de sa compétence tandis que les ministères de l'intérieur et de l'agriculture se focalisent sur le domaine des courses et jeux.

Un plan de contrôle particulier a en outre été mis en œuvre par l'AFA dans la perspective des JOP de Paris 2024, portant sur : les acteurs publics assurant le rôle de maître d'ouvrage sur des opérations olympiques ; des fédérations sportives ; les principales entreprises du secteur du BTP participant, directement ou indirectement (comme attributaires des marchés, partenaires, chefs ou membres de groupement, ou sous-traitants), aux projets olympiques. Si les dispositifs anticorruption de ces acteurs, exposés par nature et compte tenu de leurs activités à un niveau de risque certain, ont une robustesse encore à consolider (connaissance insuffisante des risques d'atteintes à la probité auxquels ces acteurs sont confrontés, dispositifs de maîtrise des risques encore incomplets ou non totalement déployés), des efforts sont entrepris, notamment grâce à la prise de conscience induite par les contrôles de l'AFA. Enfin, au plan de la coopération internationale, l'AFA a participé à une série d'actions visant à promouvoir l'intégrité et la lutte contre la corruption dans le sport, notamment au titre de *l'International Partnership against Corruption in Sport* (IPACS) ou du rapport mondial de l'Office des Nations unies contre les drogues et le crime (ONUDC) sur la corruption dans le sport, publié en décembre 2021.

### ➔ **Axe 3-4** – Soutenir les entreprises dans leur effort d'appropriation du standard anticorruption français et les encourager à faire de la conformité un levier de compétitivité

Cette action du Plan visait à aider les entreprises, en relation avec les fédérations professionnelles, à prévenir les risques de corruption au moyen de la diffusion du standard anticorruption français et de formations appropriées à leur taille et à leurs ressources ainsi qu'aux enjeux sectoriels.

Par nature cette action concerne davantage les entreprises que les ministères, mais quelques ministères sont parvenus à y rattacher certains de leurs projets. C'est le cas des ministères économiques et financiers.

Ainsi les services économiques de la direction générale du Trésor (DG Trésor) sont mobilisés autour des actions prévues par la « Stratégie anti-corruption de la France dans ses actions de coopération ». Ces services réunissent régulièrement la communauté d'affaires française pour la sensibiliser aux dispositions de la loi Sapin 2 et aux positions françaises sur ces questions. La direction générale des entreprises (DGE) a quant à elle publié en 2022 un recueil de fiches pratiques à destination des entreprises dont l'une vise à prévenir les risques liés au non-respect des obligations de la loi Sapin 2. Enfin, le médiateur des entreprises promeut auprès de celles-ci le label « relations fournisseurs et achats responsables » en matière de commande publique.

Depuis 2020, l'AFA a lancé des travaux et publié de nombreux guides dont la plupart ont abouti à fin 2022 : vérifications anticorruption dans le cadre des fusions-acquisitions (2020, mis à jour en 2021), politique cadeaux et invitations dans les entreprises, les EPIC, les associations et les fondations (2020), gestion des conflits d'intérêts en entreprises (novembre 2021, mis à jour en 2022), guide pratique anticorruption à destination des PME-ETI (décembre 2021), mise en place d'un dispositif de prévention des risques de corruption dans le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics (février 2022), contrôles comptables anticorruption (avril 2022), enquêtes internes anticorruption (mars 2023). Cet ensemble documentaire est de nature à faciliter les efforts de mise en conformité des entreprises et leur permettre, ainsi, de capitaliser sur une plus grande sécurité juridique et une meilleure maîtrise de leurs processus à risques. Parallèlement, l'AFA a continué de développer ou approfondir ses relations avec d'autres administrations travaillant auprès des entreprises (DGE, DG Trésor par exemple). Des actions de sensibilisation des entreprises sur les enjeux anticorruption ont été conduites et intensifiées notamment, depuis début 2021, à la faveur de la publication de nouvelles

recommandations, du développement des réunions en distanciel et d'un travail de suivi effectué auprès des fédérations professionnelles. L'AFA développe également de nombreuses actions de formation initiale ou continue, en liaison avec des instituts, des universités ou écoles de formation. En matière de contrôle, l'AFA a ouvert entre 2017 et 2022 le contrôle de près de 100 entités, tous secteurs économiques confondus visant majoritairement de grandes entreprises. Il apparaît à cet égard que les contrôles de l'AFA sont un vecteur efficace de la diffusion du standard anti-corruption français et de l'amélioration des pratiques : les contrôles aboutissent dans leur très grande majorité à des évolutions très substantielles des mesures et procédures mises en œuvre. Les contrôles suscitent ainsi une mise en action des entreprises sur ces sujets, y compris sur leurs tiers (fournisseurs de premier rang, intermédiaires et clients) par un effet de « ruissellement ». La maturité des grandes entreprises a donc progressé entre 2017 et 2022.

### ➔ **Axe 3-5** – Mieux sanctionner les atteintes à la probité

#### **Sur le périmètre ministériel, mettre en œuvre un dispositif de recueil et de centralisation des sanctions.**

Les ministères procèdent progressivement au recensement des sanctions mais ce recensement n'est pas toujours aisé, car la confidentialité implique un traitement anonymisé des sanctions. Sur le plan pénal : sauf constitution de partie civile en application de l'article 40 du code de procédure pénale ou sanction avec interdictions professionnelles spécifiques, l'administration n'est pas souvent informée des sanctions. Toutefois certains ministères se sont pleinement engagés dans la réalisation de cette action prioritaire comme l'intérieur et l'éducation nationale.

#### **Dresser un bilan des sanctions administratives et pénales.**

Les procédures pour faits de corruption, qui restent rares, font toutefois l'objet d'un suivi particulier à moyen-long terme en administrations centrales.

#### **Centraliser l'information sur les sanctions disciplinaires des trois fonctions publiques.**

Ce travail encore en cours relève de la responsabilité des ministères sous la coordination de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

En matière de sanctions des atteintes à la probité, l'AFA rend compte annuellement, dans son rapport d'activité, de l'évolution du nombre de condamnations prononcées dans le champ infractionnel des atteintes à la probité, ce qui contribue, avec les travaux conduits dans le cadre de son observatoire de la corruption, à disposer d'un bilan des sanctions administratives et pénales en la matière.

### 📌 **Axe 4** – Renforcer l'action française à l'international

Ce dernier axe consistait à favoriser une approche coordonnée des affaires de dimension internationale afin de limiter les conflits de compétences et harmoniser les sanctions prononcées, y compris par la signature de protocoles de coopération et la création d'un réseau international des agences de prévention de la corruption.

Tous les départements ministériels mènent à des titres divers une action internationale, mais certains, comme le ministère de l'intérieur ont entrepris de nombreuses démarches pour la mettre en œuvre, bien que la pandémie ait freiné les projets en ce domaine.

#### **Mobiliser l'expertise technique française pour aider au renforcement des capacités des autorités étrangères de lutte contre la corruption.**

À travers la mise en place d'un réseau d'experts techniques internationaux (ETI) au sein du ministère de l'Économie et des Finances qui vise notamment à soutenir les efforts de nos pays partenaires dans la conception de politiques publiques en faveur d'un développement économique durable, trois priorités sont fixées : l'amélioration des pratiques de gouvernance économique et financière, l'appui aux priorités françaises au sein des institutions financières internationales et le soutien à l'export. La lutte contre la corruption fait pleinement partie des priorités identifiées.

Mobiliser l'expertise technique française est par ailleurs le travail habituel des ambassades de France à l'étranger, en collaboration avec les directions géographiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, pour faire remonter les demandes des pays partenaires de la France.

#### **Ériger la lutte contre la corruption parmi les priorités de l'action française dans les enceintes multilatérales en vue de promouvoir les principes de l'État de droit et permettre un développement économique durable.**

Au ministère de la Justice notamment, la lutte contre la corruption est une priorité de l'action française au sein de nombreuses enceintes multilatérales. La France est particulièrement active et présente au sein de l'UE, de l'OCDE et du Conseil de l'Europe sur ces thèmes.

## MIEUX COMPRENDRE LES RESSORTS DE LA CORRUPTION

Pendant la période couverte par le plan, l'un des faits les plus marquants est, fin 2021, la publication par l'OCDE de son rapport d'évaluation (phase 4) de la France concernant la mise en œuvre de la convention de 1997 relative à la lutte contre la corruption d'agent public étranger dans les transactions commerciales internationales, qui salue les progrès accomplis par la France depuis la précédente évaluation, avec l'adoption de la loi Sapin II et la création de l'AFA. L'AFA a également continué son implication dans des événements et formations à caractère international en matière de lutte contre la corruption (participation à des événements internationaux, soutien des autorités françaises dans les instances de coopération multilatérale, activités de coopération bilatérales et de formation ou communication à caractère international).

### **PERSPECTIVES : LANCEMENT DES TRAVAUX D'ÉLABORATION, PAR LES MINISTÈRES AVEC LE SOUTIEN ET LA COORDINATION DE L'AFA, DU PROCHAIN PNPLC**

Forts de ce bilan, l'année 2022 a été marquée par le lancement de la préparation par l'AFA du prochain plan. Ainsi, en novembre 2022, une lettre de mission du directeur de l'AFA pour la préparation du plan a été validée à l'issue d'une concertation interministérielle. Fin novembre, une réunion de lancement d'un groupe de travail (GT) interministériel chargé d'élaborer un nouveau projet s'est tenue, suivie d'une série de réunions plénières et de travaux en sous-groupes thématiques, tout au long du premier semestre 2023. Des axes stratégiques ont été identifiés, avec des propositions d'objectifs et de mesures documentées, encore à discuter et approfondir. Une série de partenaires institutionnels extérieurs au groupe de travail sont associés aux travaux, afin de recueillir leurs contributions à cette réflexion. Les travaux d'élaboration et de synthèse des propositions doivent se poursuivre en vue d'une consultation publique, pour disposer d'un nouveau plan couvrant *a minima* le triennal 2024-2026.

# Faire rayonner le dispositif français au-delà de nos frontières

## 1. L'AFA APPORTE SON EXPERTISE AU SOUTIEN DES AUTORITÉS FRANÇAISES DANS LE CADRE DES ENCEINTES MULTILATÉRALES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

### L'AFA veille à la mise en œuvre des instruments internationaux anticorruption

Depuis les années 1990, les États ont adopté de nombreux instruments internationaux de lutte contre la corruption. Cette multiplication d'outils juridiques reflète une préoccupation partagée concernant les effets politiques, sociaux et économiques de la corruption, une prise de conscience renouvelée sur sa nature transnationale, ainsi qu'un engagement collectif à s'attaquer à ce phénomène et à ses causes profondes. Engagée dans ce mouvement, l'AFA contribue à l'application des normes internationales anticorruption, aussi bien en France qu'à l'étranger.

D'une part, l'Agence s'attache à valoriser les progrès nationaux en matière de prévention de la corruption et à mettre œuvre les recommandations des différentes organisations internationales. Ainsi, en 2022, l'AFA a été associée :

- ✓ à la conclusion du 2<sup>e</sup> cycle d'examen de la France dans le cadre de la **Convention des Nations unies contre la corruption**, dite Convention de Mérida ;
- ✓ au suivi des recommandations adressées à la France par le **Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe** au titre du 5<sup>e</sup> cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption dans les hautes fonctions de l'exécutif et les services répressifs ;
- ✓ aux échanges avec la Commission européenne en vue de l'élaboration du chapitre sur la France du **rapport annuel sur l'État de droit dans l'UE** ;
- ✓ au suivi des recommandations formulées lors de l'examen de phase 4 de la mise en œuvre par la France de la **Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption** d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

D'autre part, l'AFA est impliquée dans les évaluations internationales d'autres États.



### L'AFA examine l'application par la Namibie de la Convention de Mérida

Dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la Convention de Mérida, la France a été désignée évaluatrice de la Namibie aux côtés de l'Ouganda. Cette évaluation, consacrée à la prévention de la corruption et au recouvrement des avoirs, a réuni à Windhoek, en août 2022, des expertes de l'AFA, du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués et de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Coordonnée par l'ONUSUDC et organisée dans les locaux de la Commission anticorruption de la Namibie, cette visite a été l'occasion d'échanges avec les différentes autorités et la société civile namibiennes actives dans la lutte contre la corruption. Ont notamment été abordées la déontologie des fonctionnaires, les règles de passation de marchés publics ou encore l'accès aux informations sur les bénéficiaires effectifs de personnes morales. Ce dialogue constructif nourrira le rapport d'évaluation de la Namibie.



### L'AFA s'investit dans les travaux des instances intergouvernementales

L'AFA participe à la définition et à la mise en œuvre de la position de la France au sein des enceintes multilatérales de lutte contre la corruption. À ce titre, elle suit les travaux des instances intergouvernementales pertinentes, en appui des autorités françaises. En 2022, l'AFA a assisté à **68 événements internationaux**, en présentiel ou à distance. Elle est notamment intervenue :

- ✓ dans la réunion du **Groupe de travail anticorruption du G20**, présidée par l'Indonésie, afin de présenter le jeu sérieux « En quête d'intégrité » ;
- ✓ dans les **consultations en vue de l'élaboration d'un guide de l'ONUDC** sur la collaboration entre les institutions supérieures de contrôle et les organes anticorruption ;
- ✓ dans la session du Dialogue mondial du **Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption** pour exposer son rôle en matière de promotion de l'intégrité des entreprises ;
- ✓ dans **l'atelier de partage d'expériences entre autorités anticorruption d'États membres de l'UE**, organisé par la Commission européenne, pour évoquer les enseignements tirés des stratégies nationales anticorruption.



## 2. L'AFA ANIME DES RÉSEAUX ET DES PARTENARIATS INNOVANTS POUR PROMOUVOIR UNE CULTURE DE L'INTÉGRITÉ À L'ÉCHELLE MONDIALE

Pour combattre la corruption durablement, garantir des conditions de concurrence équitable et défendre l'État de droit, il est essentiel de mobiliser tous les secteurs de la société, partout dans le monde, et de joindre les efforts en vue de promouvoir une culture commune de l'intégrité. L'AFA poursuit cet objectif en contribuant à l'essor des réseaux de coopération et des partenariats multi-acteurs consacrés à l'anticorruption.

### Les réseaux d'agences spécialisées



▲ Le Réseau EPAC/EACN réuni à Chisinau autour de la Présidente de la Moldavie, Maia Sandu.

En 2022, l'AFA a maintenu son engagement dans le **Réseau des autorités de prévention de la corruption (NCPA)**. Elle a participé à **11 réunions et webinaires**, organisés par la présidence grecque du NCPA. Les membres et les partenaires de cette plateforme mondiale, lancée en 2018 à l'initiative notamment de l'AFA, ont mené des activités sur les stratégies nationales anticorruption, l'encadrement du lobbying, la protection des lanceurs d'alerte, l'intégrité dans le sport et la commande publique, entre autres. Par ailleurs, l'AFA est intervenue sur la cartographie des risques de corruption lors de la conférence annuelle du **Réseau des partenaires européens contre la corruption (EPAC/EACN)**, qui a rassemblé près de 180 représentants d'autorités anticorruption, d'organes de contrôle des forces de l'ordre, d'institutions de l'UE et d'organisations internationales. L'AFA a également animé des échanges au sein de l'**Association internationale des autorités anticorruption (IAACA)**.

### Les initiatives avec la société civile et le secteur privé

L'AFA a été conviée à la plénière du **Partenariat public-privé sur l'intelligence financière d'Europol (EFIPPP)**, une initiative qui regroupe des autorités nationales (notamment des cellules de renseignement financier et des services de police de pays de l'UE et des États-Unis), des institutions européennes, des organisations internationales, des centres de recherche et des banques. L'Agence y a présenté ses missions à l'égard des entreprises et les enseignements tirés des contrôles d'entités du secteur financier. De même, l'AFA a été invitée à intervenir lors de la **4<sup>e</sup> Conférence internationale sur l'action collective**, organisée par le **Basel Institute on Governance**. Devant plus de 200 professionnels

## MIEUX COMPRENDRE LES RESSORTS DE LA CORRUPTION

anticorruption issus des secteurs public et privé, de la société civile et du monde universitaire, l'AFA a évoqué la méthode collaborative qu'elle utilise pour élaborer ses recommandations et guides. Le recours à des consultations publiques, ainsi que les échanges réguliers entre l'Agence et les fédérations professionnelles, ont été valorisés comme des exemples de coopération réussie entre un régulateur et des acteurs économiques. En outre, l'AFA a participé à **7 réunions du Partenariat international contre la corruption dans le sport (IPACS)**, aux côtés d'autres entités gouvernementales, d'organisations sportives et d'instances internationales. Enfin, l'AFA faisait partie de la délégation française qui s'est rendue à Washington pour prendre part à l'édition 2022 de la **Conférence internationale anticorruption (IACC)** de l'ONG *Transparency International* aux côtés du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, du Parquet National Financier, de l'Office Central pour la Lutte contre les Infractions Financières et Fiscales, et de la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique.



▲ L'AFA participe à la délégation française en mission à Washington, à l'occasion de l'édition 2022 de la Conférence internationale anticorruption (IACC) de l'ONG Transparency International.

### Les partenariats avec le monde de la recherche

L'AFA soutient des projets de recherche internationaux permettant de mieux comprendre, détecter et prévenir le phénomène de la corruption. En 2022, elle a contribué aux travaux du **Programme mondial sur la mesure de la corruption (GPMC) de l'Académie internationale anticorruption (IACA)**. Dans ce contexte, l'Agence a échangé avec des chercheurs universitaires de différentes nationalités sur les différents types de méthodologie de collecte et les types de données nécessaires afin d'appréhender les risques d'atteintes à la probité. De plus, l'AFA a poursuivi son partenariat avec le centre de recherche *Transcrime* dans le cadre de la seconde phase du **projet européen Datacros**, qui vise à développer un outil permettant le calcul d'indices de corruption à travers l'analyse de la chaîne de détention du capital des entreprises.





### L'AFA partenaire du projet Datacros II

Après la livraison de l'outil Datacros en 2020, permettant le calcul d'indices de criminalité financière à travers l'analyse de la chaîne de détention du capital des entreprises, l'AFA s'est à nouveau associée en janvier 2022 avec *Transcrime*, l'unité italienne spécialisée dans la criminalité financière et chef de file du projet, pour améliorer les capacités de recherche et d'analyse de Datacros.

Devant le succès rencontré par Datacros I, l'AFA est rejointe par plus de 20 administrations publiques des États membres intéressées par le développement d'un outil leur permettant de détecter des « anomalies » dans la structure de détention du capital des entreprises. De telles anomalies peuvent en effet révéler des risques élevés de collusion, de corruption, de fraude et de blanchiment. Ces administrations forment ainsi un *consortium* composé d'Autorités, d'Agences, d'Unités et de services douaniers, de police, de concurrence, d'anticorruption et d'enquêtes.

Datacros II a également été rejoint par un groupement de journalistes d'investigations de même que par le Réseau des Autorités nationales chargées de la Prévention de la Corruption (NCPA).

Datacros II sera une version améliorée de Datacros I tenant compte :

- de nouvelles données relatives à la situation financière des sociétés, des données des marchés publics, des données relatives aux sanctions internationales affectant des individus, des entreprises ou des pays, des informations relatives aux personnes politiquement exposées (PPE) au sens des directives européennes, et couvrant 200 pays et plus de 300 millions d'entreprises.
- de nouvelles fonctionnalités assises sur des algorithmes de recherche renforcés.

Financé par l'Union européenne (*Fonds pour la sécurité intérieure*), le projet se déroulera sur 24 mois et s'articulera autour de cinq grandes phases : le recueil des intérêts des participants, la mise au point technique du prototype, la période de tests, la validation technique et juridique, et la livraison.

La réunion officielle de lancement s'est tenue le 23 février 2022, date à laquelle le consortium a débattu des nouvelles fonctionnalités de Datacros II.

Les informations sur l'état d'avancement du projet seront communiquées sur le site internet dédié du Consortium (<https://www.transcrime.it/datacros/>).

### 3. L'AFA ASSURE LE RAYONNEMENT DU DISPOSITIF FRANÇAIS ANTICORRUPTION GRÂCE À SES ACTIONS DE COOPÉRATION BILATÉRALE

#### L'AFA consolide sa collaboration avec des autorités étrangères et des banques multilatérales de développement

L'AFA contribue, par la mise en œuvre d'actions de coopération, à l'application des engagements internationaux de la France et au rayonnement de l'expertise technique française. De même, l'AFA s'efforce de favoriser une approche coordonnée de la lutte contre la corruption transnationale en entretenant des relations étroites avec ses homologues et les banques multilatérales de développement. En 2022, cette collaboration a été consolidée par la signature de **6 protocoles de coopération** avec :

- ✔ le Service d'enquêtes spéciales (STT) de la **Lituanie**, à l'occasion d'une visite d'étude organisée par l'AFA en partenariat avec le PNF, l'OCLCIFF, l'IGPN, l'IGGN, l'AGRASC et la HATVP ;
- ✔ l'Autorité nationale de transparence (NTA) de la **Grèce** ;
- ✔ le Ministère de la Promotion de la Bonne Gouvernance, du Renforcement des Capacités et de la Lutte contre la Corruption de la **Côte d'Ivoire** lors d'une mission à Abidjan ;
- ✔ l'Autorité du contrôle administratif et de la transparence (ACTA) du **Qatar** ;
- ✔ l'Agence de lutte contre la corruption du **Kazakhstan** ;
- ✔ l'Agence anticorruption de l'**Ouzbékistan**.



▲ Le directeur de l'AFA rencontre le président de l'Autorité de contrôle administratif de l'Égypte, en vertu du protocole de coopération signé entre les deux services en 2019.

En outre, l'AFA a poursuivi des échanges fructueux avec ses partenaires privilégiés, dont la **Banque européenne d'investissement**, la **Banque interaméricaine de développement** et la **Banque mondiale**, notamment lors d'une rencontre entre le directeur de l'Agence et le vice-président du Groupe de la Banque mondiale pour l'Intégrité.

#### L'AFA échange des bonnes pratiques et diffuse le référentiel français anticorruption à travers le monde

En 2022, l'AFA a reçu **20 délégations** à fin de présentation du référentiel français anticorruption, dont 2 de niveau ministériel, et a organisé **27 réunions techniques** avec des interlocuteurs en provenance de diverses régions du monde. Ses services ont réalisé **13 missions à l'étranger**.

Un appui particulier a été fourni aux agences anticorruption de **pays candidats à l'adhésion à l'UE**. Ainsi, l'AFA a échangé des bonnes pratiques de prévention et de détection de la corruption avec ses homologues de l'**Ukraine**, de la **Moldavie** et de la **Serbie**. De plus, à l'invitation du magistrat de liaison français en Europe du Sud-Est, l'AFA est intervenue dans un séminaire régional en **Macédoine du Nord**.



▲ L'AFA accueille une délégation de la NACP, son homologue ukrainien.



# LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE

# Une activité de contrôle soutenue en 2022

## 1. CHIFFRES CLÉS

Les contrôles de l'AFA prévus aux 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de l'article 3 et au III de l'article 17 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 se répartissent en deux catégories :

- ✓ **les contrôles ouverts à l'initiative du directeur de l'AFA (ci-après « contrôles d'initiative ») peuvent concerner :**
  - les administrations de l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, sociétés publiques locales<sup>10</sup> et sociétés d'économie mixte (SEM), les associations et fondations reconnues d'utilité publique, contrôlés sur le fondement du 3<sup>o</sup> de l'article 3 ;
  - les sociétés et établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) dépassant les seuils prévus au III de l'article 17 ;
  - certaines sociétés d'économie mixte, sociétés publiques locales et EPIC sont assujettis à la fois au respect du 3<sup>o</sup> de l'article 3 et de l'article 17 de la loi (contrôles dit « mixtes ») ;
- ✓ **les contrôles de l'exécution des sanctions administratives et des mesures judiciaires imposant la mise en œuvre d'un programme de mise en conformité (ci-après « contrôles d'exécution »), dans le cadre des décisions d'injonction de mise en conformité prononcées par la commission des sanctions de l'AFA et des nouvelles mesures judiciaires introduites par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (convention judiciaire d'intérêt public – CJIP – et peine de programme de mise en conformité – PPMC).**

Les contrôles d'initiative et d'exécution visent à s'assurer de l'existence, de la qualité et de l'efficacité des dispositifs anticorruption déployés par les entités contrôlées, c'est-à-dire des mesures et procédures destinées à prévenir et détecter les atteintes à la probité<sup>11</sup>.

### Les contrôles ouverts en 2022

En 2022, l'AFA a engagé 39 nouveaux contrôles et examens préalables :

- ✓ 36 contrôles d'initiative :
  - 18 contrôles concernent des entreprises assujetties au III de l'article 17 de la loi. Sur ces 18 contrôles, 12 sont des contrôles initiaux portant sur les principales entreprises d'un secteur d'activité particulièrement exposés et 6 sont des contrôles de suite d'avertissement sur des entreprises déjà contrôlées en 2018, 2019 et 2020.

Ces 18 contrôles ouverts en 2022 portent sur des entreprises représentant un chiffre d'affaires s'échelonnant de 434 M€ à 81 Md€ et un effectif compris entre 800 et 300 000 collaborateurs. 10 sont des filiales françaises de groupes étrangers. Elles détenaient à la date de l'ouverture du contrôle entre aucune et 600 filiales.

<sup>10</sup> Depuis la loi dite 3DS du 21 février 2022 qui a étendu le champ de compétence de l'AFA aux sociétés publiques locales.

<sup>11</sup> La corruption et le trafic d'influence pour les entités assujetties à l'article 17 de la loi, auxquels s'ajoutent la prise illégale d'intérêt, la concussion, le détournement de fonds publics et le favoritisme pour les entités assujetties au seul article 3 ou concomitamment aux articles 3 et 17.

➤ 18 contrôles concernent des acteurs publics et associations reconnues d'utilité publique, parmi lesquels 10 contrôles de grandes collectivités territoriales et 8 contrôles de fédérations sportives.

Ces 18 contrôles ouverts en 2022 portent sur des acteurs publics ou associations reconnues d'utilité publique dotés d'un budget s'échelonnant de 15 M€ à 2,7 Md€. Parmi eux, quatre ont un budget supérieur à 1 Md€, et dix ont un budget compris entre 300 M€ et 1 Md€. Les effectifs des entités contrôlées varient de 50 à plus de 10 000. Dix ont leur siège hors Île-de-France.

✓ 3 contrôles d'exécution :

- 1 examen préalable à l'établissement d'éventuelles CJIP (à la demande du parquet national financier) ;
- 2 contrôles de programme de mise en conformité en exécution d'une CJIP signée par le parquet national financier et le parquet de Paris.

Les contrôles/examens ouverts depuis 2017	2017-2021		2022		Total général
	Acteurs économiques	Acteurs publics	Acteurs économiques	Acteurs publics	
<b>Contrôle d'exécution</b>	<b>17</b>		<b>3</b>		<b>20</b>
Contrôles d'injonction de mise en conformité	2				2
Contrôles de programme de mise en conformité	6		2		8
Examens préalables	9		1		10
<b>Contrôle d'initiative</b>	<b>91</b>	<b>51</b>	<b>18</b>	<b>18</b>	<b>178</b>
Contrôles initiaux	79	43	12	18	152
Contrôles de suite	12	8	6		26
Total général	108	51	21	18	198

Ainsi, entre octobre 2017 et fin 2022, 198 contrôles et examens ont été ouverts, dont :

- ✓ 129 contrôles et examens sur les entreprises assujetties au III de l'article 17 de la loi, 69 contrôles sur les acteurs publics mentionnés au 3° de l'article 3 (dont un contrôle mixte) ;
- ✓ 20 contrôles et examens relatifs à des contrôles d'exécution, 152 contrôles initiaux et 26 contrôles de suites.

## 2. UNE STRATÉGIE DE CONTRÔLE RENFORCÉE

Les contrôles ouverts en 2022, dans le respect des lignes directrices guidant la programmation des contrôles de l'AFA, ont conforté la stratégie de contrôle de l'AFA, illustrée par la mise en œuvre des nouvelles modalités de contrôles, dont l'objectif est de favoriser le déploiement le plus rapide possible de dispositifs anticorruption complets et efficaces au sein des entités, quelles que soient leur taille et leur organisation, notamment dans les secteurs les plus exposés aux risques d'atteintes à la probité.



### Les lignes directrices guidant la programmation des contrôles de l'AFA depuis 2017

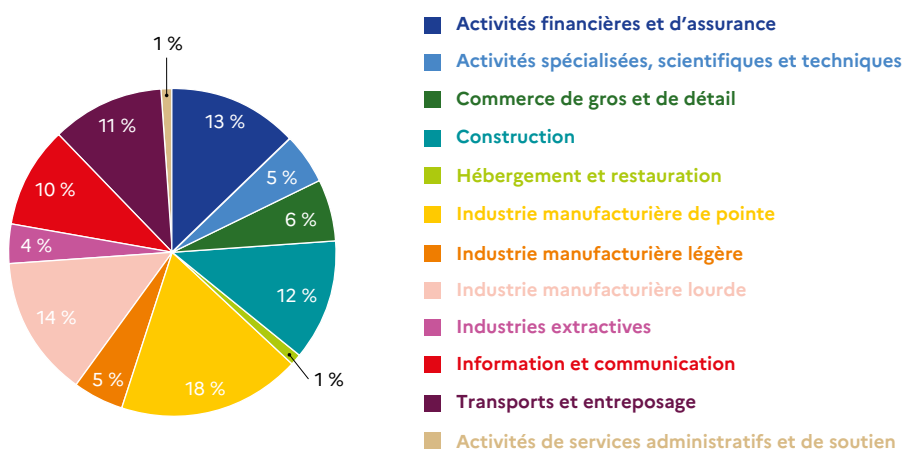
- ▶ L'exposition aux risques des organisations, qui dépend de multiples facteurs, comme le chiffre d'affaires réalisé, l'ampleur du budget géré, mais également, s'agissant des entreprises, de leur caractère stratégique (au regard notamment de la part des activités à l'export et de l'exposition internationale,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

L'impact potentiel du contrôle sur la diffusion des bonnes pratiques au sein de la filière, secteur, strate ou catégorie auquel appartient l'entité contrôlée a ainsi guidé le choix des contrôles ouverts en 2022. Parmi ces entités contrôlées, toutes appartenaient en outre à un secteur (pour les entreprises) ou une catégorie (pour les acteurs publics) particulièrement exposés, 8 (soit 45 % des 18 nouveaux contrôles ouverts sur les entreprises et près de 33 % du total des nouveaux contrôles d'initiative) déployaient leurs activités sur des territoires particulièrement exposés.

#### En synthèse, entre 2017 et 2022 :

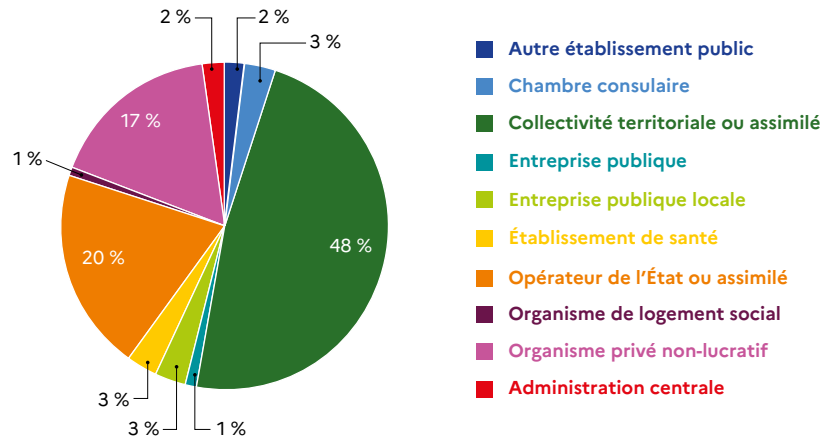
- ✔ un tiers des contrôles ouverts sur les entreprises ont porté sur l'industrie manufacturière, 13 % sur le secteur financier, 12 % sur celui de la construction, 11 % sur le secteur des transports et 10 % sur le secteur de l'information et de la communication, ces entreprises étant pour la plupart d'entre-elles très présentes à l'international ;

Répartition des contrôles d'acteurs économiques par secteur d'activité (2017-2022)



- plus de 80 % des contrôles ouverts sur le fondement du 3<sup>o</sup> de l'article 3 de la loi ont porté sur les opérateurs de l'État, les collectivités territoriales et les organismes privés non lucratifs.

Répartition des contrôles d'acteurs publics par secteur d'activité (2017-2022)



### 3. DE NOUVELLES MODALITÉS DE CONTRÔLE D'INITIATIVE

En 2022, l'AFA a fait évoluer ses modalités de contrôle pour les adapter plus encore aux profils de risques des entités contrôlées et prendre en compte ses retours d'expérience.

La [charte des contrôles](#) a été mise à jour en juin 2022 pour y faire figurer ces modifications, communes aux contrôles des acteurs économiques et des acteurs publics.

Les principales évolutions sont les suivantes :

- ✔ **Le déroulement des contrôles en deux phases** : les contrôles ouverts par l'AFA se déroulent désormais en deux phases successives, la seconde n'étant pas systématique :
  - la première phase du contrôle a pour objectif de vérifier l'existence, la qualité et l'efficacité du dispositif anticorruption de l'entité contrôlée au regard de son environnement de risque. Elle repose sur l'analyse des réponses apportées à un questionnaire type initial, sur la conduite d'entretiens, et sur les réponses apportées aux questions éventuellement posées à l'issue de ces entretiens ;
  - la seconde phase a pour objectif d'approfondir, si nécessaire, l'analyse du dispositif anticorruption de l'entité contrôlée par des questionnaires et des entretiens complémentaires. Cet approfondissement peut porter, par exemple, sur une mesure du dispositif anticorruption, une zone géographique ou une activité spécifique, un ou plusieurs processus à risque. Le choix d'engager cette deuxième phase est laissé à l'appréciation du directeur de l'AFA, sur avis de la sous-direction du contrôlé, à partir des constats effectués par l'équipe de contrôle lors de la première phase.
- ✔ Lors de la remise du rapport de contrôle provisoire, le directeur peut désormais demander à l'entité de lui transmettre **un plan d'action** précisant les modalités et le calendrier des actions envisagées pour répondre aux recommandations formulées dans le rapport ainsi que les personnes responsables de leur mise en œuvre. Ce plan d'action peut donner lieu à des échanges avec l'entité contrôlée pour s'assurer de sa pertinence. Il est annexé au rapport définitif. Cette évolution vise à aider les entités à identifier de manière pertinente les actions à mettre en place.
- ✔ **Le déplacement de la date des constats** : afin de valoriser au mieux les travaux réalisés par les entités contrôlées au cours du contrôle comme après la réception du rapport provisoire, les conclusions des rapports définitifs s'appuient désormais sur les constats actualisés à la date de réponse au rapport provisoire, et non plus à la date de la réunion de clôture. Pour pouvoir prendre en compte ces éléments, il est toutefois indispensable que l'entité porte à la connaissance de l'AFA, dans le cadre de la procédure contradictoire, les éléments de preuve de mesures de nature à modifier les observations, recommandations et éventuels constats de manquement figurant dans le rapport.



#### De nouvelles ressources concernant les acteurs publics soumis aux contrôles de l'AFA

Afin de donner de la visibilité aux acteurs publics sur le contenu d'un contrôle de l'AFA et sur le modèle de ce qui existe depuis 2018 pour les acteurs économiques, [un questionnaire type à destination des acteurs publics](#) a été publié en 2022 sur le site de l'AFA. Par ailleurs, l'AFA a actualisé en 2022 [la fiche périmètre définissant les acteurs publics, associations et fondations reconnues d'utilité publique contrôlés sur le fondement du 3° de l'article 3 de la loi SAPIN 2](#) en tenant compte des dernières évolutions législatives. La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a en effet intégré les sociétés publiques locales (SPL) dans le champ de contrôle de l'AFA.





# Les enseignements tirés des contrôles d'exécution

## 1. LE RÔLE FONDAMENTAL DES PROGRAMMES DE MISE EN CONFORMITÉ MIS EN ŒUVRE DANS LE CADRE DES CJIP

La convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) est une procédure transactionnelle alternative aux poursuites pénales, créée par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Elle est applicable aux personnes morales mises en causes pour des faits de corruption, trafic d'influence, fraude fiscale, blanchiment de ces délits et toute infraction connexe. Elle a pour effet d'éteindre l'action publique si la personne morale mise en cause exécute les obligations auxquelles elle s'est engagée dans la convention. Ces obligations, alternatives ou cumulatives, peuvent consister :

- ✓ dans le versement d'une amende d'intérêt public à l'État, dont le montant ne peut excéder 30 % du chiffre d'affaires moyen annuel ;
- ✓ dans la mise en œuvre, sous le contrôle de l'AFA, d'un programme de mise en conformité de ses procédures de prévention et de lutte contre la corruption, pour une durée maximale de 3 ans ;
- ✓ dans la réparation du dommage de la victime.

Proposée par le procureur de la République (ou sur proposition du juge d'instruction en cas d'information judiciaire) et acceptée par la personne morale, elle doit faire l'objet d'une validation par le président du tribunal judiciaire lors d'une audience publique.

L'un des objectifs de la loi était d'affirmer la souveraineté judiciaire de la France et de prévenir la réitération des faits. Ces objectifs ont été atteints, comme l'ont rappelé tant le rapport d'information parlementaire sur l'évaluation de l'impact de loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 que l'OCDE dans son évaluation de décembre 2021.

Parmi les CJIP comportant un programme de mise en conformité, deux se sont ainsi inscrites dans le cadre d'une transaction pénale coordonnée entre le parquet national financier et des autorités étrangères telle que le *Serious Fraud Office* (SFO) ou l'*US Department of Justice* (DoJ). Dans ces affaires, ces trois autorités ont accepté de soumettre l'entité mise en cause à un programme de mise en conformité sous le seul contrôle de l'AFA.

Par ailleurs, l'existence d'un programme de mise en conformité, qui seul permet de prévenir le risque de réitération des faits en obligeant l'entreprise à mettre en place un dispositif anticorruption adapté à son univers de risque, constitue un facteur d'acceptation sociale de la justice négociée pour les personnes morales.



### Loi de blocage : le rôle du Service de l'information stratégique et de la sécurité économique (SISSE) et de l'AFA

La loi n° 68-678 du 26 juillet 1968 dite « de blocage » instaure, sous peine d'un emprisonnement de six mois et/ou d'une amende de 18 000 € pour les personnes physiques et de 90 000 € pour une personne morale, une double interdiction :

- ▶ Interdiction de communication d'informations à destination d'une autorité publique étrangère susceptible de porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou aux intérêts économiques essentiels de la Nation (art. 1<sup>er</sup>) ;
- ▶ Interdiction de répondre à des demandes de communication d'informations ou de rechercher des informations dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives en vue de collecter des preuves, hors des canaux d'entraide prévus par les traités ou accords internationaux (art. 1<sup>er bis</sup>).

L'article 2 de cette loi oblige les personnes saisies de ce type de demandes à informer sans délai le ministre compétent. Afin de rendre ce dispositif encore plus opérant, le Service de l'information stratégique et de la sécurité économiques (SISSE) a été désigné par décret du 18 février 2022 « guichet unique » pour accompagner les entreprises et rendre des avis juridiques portant sur l'applicabilité ou non des articles 1<sup>er</sup> et 1<sup>er bis</sup> à un cas donné. Ces avis, qui résultent de travaux interministériels rassemblant notamment les ministères de la Justice, de l'Économie et des Finances et des Affaires étrangères, renforcent la sécurité juridique des entreprises et des autorités de poursuite. La loi de blocage est globalement reconnue par les autorités étrangères et de plus en plus invoquée par les entreprises. Le SISSE a ainsi été saisi à 38 reprises en 2022 contre 4 à 6 cas par an avant 2019. L'AFA est systématiquement associée aux travaux si la saisine se rapporte à une demande en lien avec des suspicions de faits de corruption.

De son côté, en application de la loi dite Sapin II, l'AFA est compétente pour assurer le respect de l'interdiction visée à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de blocage « *dans le cadre de l'exécution des décisions d'autorités étrangères imposant à une société dont le siège est situé sur le territoire français une obligation de se soumettre à une procédure de mise en conformité de ses procédures internes de prévention et de détection de la corruption* ». À titre d'exemple, l'AFA a exercé cette compétence dans le cadre des contrôles des programmes de mise en conformité qu'elle a réalisés dans le cadre des conventions judiciaires d'intérêt public signées par Société Générale SA et Airbus SE.

## 2. DES ÉCHANGES APPROFONDIS AVEC LES PARQUETS EN AMONT DE LA SIGNATURE DES CJIP

La dépêche du garde des Sceaux du 10 janvier 2022 relative à l'Agence française anticorruption et à ses modalités d'échanges avec les parquets a demandé aux procureurs de la République envisageant de recourir à une CJIP susceptible de comporter un programme de mise en conformité d'en avertir au préalable l'AFA.

En effet, l'AFA peut, à la demande du procureur, apporter son assistance dans l'évaluation de l'intérêt à recourir à un programme de mise en conformité, ainsi que dans la définition du périmètre sur lequel devra porter ce programme ainsi que sa durée.

Depuis les premières CJIP, l'AFA a ainsi réalisé, à la demande des parquets, 10 examens préalables à l'établissement d'une CJIP et dans la majorité des cas, ses préconisations sur le périmètre de la mesure et sa durée ont été suivies par les parquets et validées par les présidents des juridictions concernées.



### 3. DES MODALITÉS DE CONTRÔLE ADAPTÉES AUX ENJEUX

Le contrôle d'un programme de mise en conformité conduit par l'AFA, conformément à l'article 131-39-2 du code pénal, a pour objet de s'assurer de la mise en place, de la qualité et de l'efficacité des mesures de prévention et de détection pratiquement similaires à celles attendues des entreprises en application de l'article 17 de la loi de la loi du 9 décembre 2016 :

- ✓ un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence ;
- ✓ un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés et relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la personne morale ;
- ✓ une cartographie des risques prenant la forme d'une documentation régulièrement actualisée et destinée à identifier, analyser et hiérarchiser les risques d'exposition de la personne morale à des sollicitations externes aux fins de corruption, en fonction notamment des secteurs d'activités et des zones géographiques dans lesquels la personne morale exerce son activité ;
- ✓ des procédures d'évaluation de la situation des clients, fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de la cartographie des risques ;
- ✓ des procédures de contrôles comptables, internes ou externes, destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits de corruption ou de trafic d'influence. Ces contrôles peuvent être réalisés soit par les services de contrôle comptable et financier propres à la personne morale, soit en ayant recours à un auditeur externe à l'occasion de l'accomplissement des audits de certification de comptes prévus à l'article L. 823-9 du code de commerce ;
- ✓ un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence ;
- ✓ un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la personne morale en cas de violation du code de conduite de la personne morale.

Pour réaliser ces contrôles, l'AFA s'appuie sur l'expérience acquise dans le cadre des contrôles dits d'initiative des grandes entreprises qu'elle réalise depuis six ans et qui portent sur le respect des obligations prévues à l'article 17 de la loi du 9 décembre 2016.



#### Comment se déroule un contrôle de programme de mise en conformité ?

À la suite d'un audit initial du dispositif anticorruption de l'entité réalisé par l'AFA, un plan d'action, proposé par l'entreprise est transmis pour validation à l'AFA. Au cours de la mise en œuvre de ce plan d'action, l'entreprise a la possibilité d'échanger avec l'AFA sur la pertinence de certaines de ses politiques-cadres. Elle informe l'AFA par des rapports trimestriels de l'avancée des travaux de mise en œuvre du plan d'action. L'AFA peut réaliser des audits ciblés sur certains processus métiers, services, succursales, filiales, mesure du dispositif anticorruption, pays ou régions d'implantation ou d'exercice de l'entité contrôlée pour vérifier la mise en œuvre effective des mesures du plan d'action et du dispositif anticorruption.

La clôture du contrôle d'un programme de mise en conformité intervient à l'issue d'un audit final du dispositif anticorruption, dont l'objectif est de vérifier la mise en œuvre du plan d'action défini à l'issue de l'audit initial, mais également d'apprécier la pertinence, le correct déploiement et l'efficacité du dispositif anticorruption. Le rapport d'audit final provisoire fait l'objet d'une phase contradictoire entre l'AFA et l'entité contrôlée, qui donne lieu à l'établissement du rapport final définitif transmis, au procureur de la République à l'origine de la CJIP.

La durée du contrôle d'un programme de mise en conformité réalisé dans le cadre d'une CJIP (jusqu'à trois ans) permet à l'AFA de vérifier le respect des engagements pris par l'entreprise dans le cadre du plan d'action présenté à l'AFA à l'issue de l'audit initial, de rendre compte aux parquets des progrès réalisés par l'entreprise et *in fine* de contribuer à réduire le risque de réitération.

## 4. UNE ACTIVITÉ ACCRUE EN 2022 ET UNE DYNAMIQUE À CONFORTER

En 2022, deux nouvelles CJIP avec programme de mise en conformité ont été signées. Ainsi, au total, entre 2017 et fin 2022, l'AFA a été chargée de 8 programmes de mise en conformité dans le cadre de CJIP :

- ▶ **Kaefer Wanner** : 2018, parquet de Nanterre, 18 mois ;
- ▶ **SAS SET Environnement** : 2018, parquet de Nanterre, 2 ans ;
- ▶ **Poujaud SAS** : 2018, parquet de Nanterre, 2 ans ;
- ▶ **Société générale SA** : 2018, parquet national financier, 2 ans ;
- ▶ **Airbus SE** : 2020, parquet national financier, 3 ans ;
- ▶ **Bolloré SE** : 2021, parquet national financier, 2 ans ;
- ▶ **la société La Financière ATALIAN** : 2022, parquet de Paris, 2 ans ;
- ▶ **DORIS** : 2022, parquet national financier, 3 ans.

Parmi ces 8 CJIP, 4 sont clôturées et ont donné lieu à l'émission d'un avis d'extinction de l'action publique.

**Ces CJIP démontrent la capacité des programmes de mise en conformité à inscrire les personnes morales signataires dans une dynamique de mise en conformité.** Les entreprises soumises à un programme de mise en conformité ont, en effet, dû définir des actions structurantes, au regard de leur environnement de risque, dans le but d'élaborer, de renforcer ou de finaliser tout ou partie de leur dispositif anticorruption, contribuant ainsi à réduire le risque de réitération.

L'une des CJIP validées en 2022 pour des faits susceptibles d'être qualifiés de blanchiment de fraude fiscale par écritures comptables absentes ou inexactes a, pour la première fois, prévu un programme de mise en conformité anticorruption dont le contrôle a été confié à l'AFA, illustrant les liens qui peuvent exister entre prévention de la corruption et prévention d'autres infractions et la pertinence des mesures de gestion des risques dans ce domaine.

# La gestion des signalements

## 1. UNE NETTE AUGMENTATION EN 2022 DES SIGNALEMENTS REÇUS PAR L'AFA

Depuis 2017, l'AFA reçoit entre 200 et 300 signalements par an. Les suites données à ces signalements sont multiples et non exclusives l'une de l'autre : transmission aux autorités concernées, notamment aux parquets, et parfois, ouverture d'un contrôle de l'AFA. En tout état de cause, les faits portés à la connaissance de l'AFA lui permettent de mieux identifier les secteurs et activités à risque et alimentent sa base de scénarios de risque associés.

**En 2022, le nombre de signalements reçus par l'AFA a augmenté de 40 % : 304 signalements ont été reçus contre 216 en 2021.**

Parmi les signalements traités en 2022, 40 % ont été jugés suffisamment sérieux et circonstanciés pour permettre leur exploitation par l'AFA, parmi lesquels 16 % ont nécessité des échanges avec leur auteur pour obtenir des informations complémentaires.

### La catégorisation des faits signalés

Le traitement de ces signalements a permis d'identifier 328 faits, qui, s'ils étaient avérés, seraient susceptibles de constituer des infractions pénales :

- ✓ 61 % relèveraient des qualifications d'atteintes à la probité, parmi lesquels 31 % relevant de la corruption d'agent public et 25 % du trafic d'influence, 14 % de la prise illégale d'intérêt, 13 % du détournement de fonds ou de biens publics, 11 % du favoritisme, 5 % de la concussion ;
- ✓ 39 % relèveraient d'autres qualifications (abus de confiance, faux, fraude fiscale, blanchiment de fraude fiscale, abus de biens sociaux).

À noter qu'un signalement peut comporter plusieurs faits.

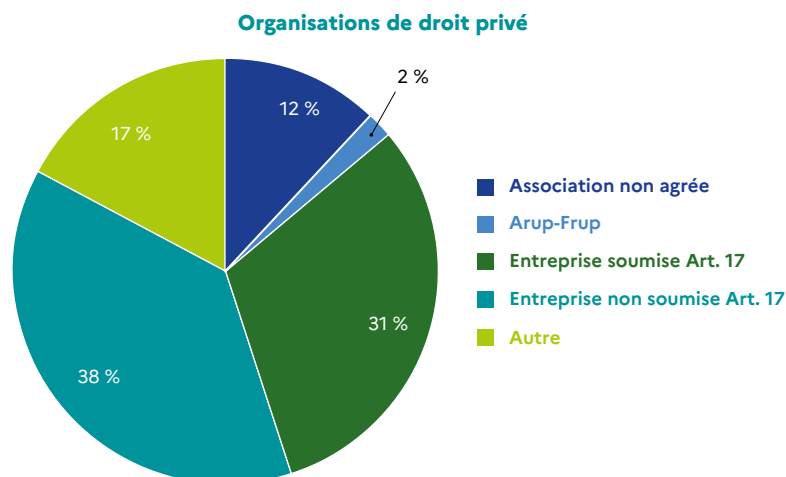
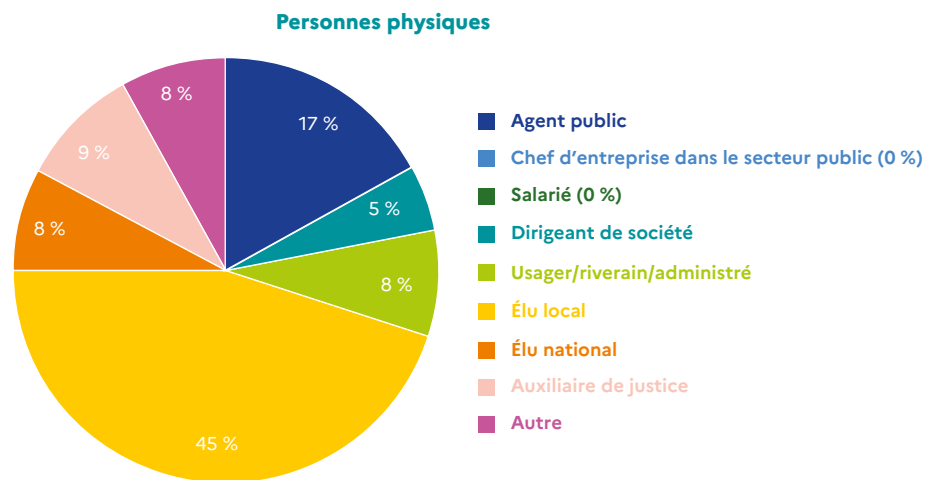
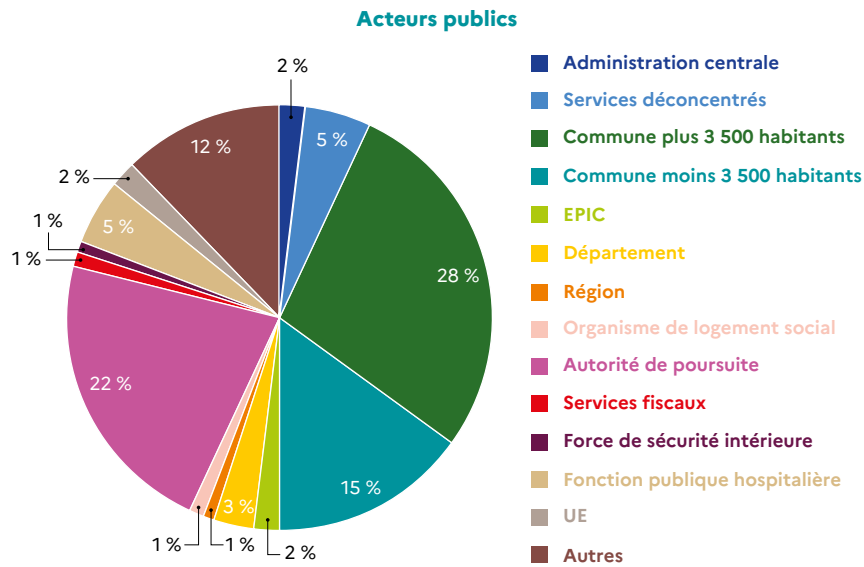
### Les auteurs des signalements

Parmi les signalements traités en 2022, 51 % émanaient d'auteurs identifiés, 49 % ayant souhaité conserver l'anonymat.

Parmi les signalements émanant d'auteurs non anonymes, 83 % émanaient de personnes physiques dont 68 % émanaient d'usagers/riverains/administrés, 15 % de salariés se présentant parfois comme lanceurs d'alerte ou responsable de la conformité, 13 % d'organisations (entreprise, associations collectivités territoriales et hôpitaux), 7 % d'agents publics, 5 % de dirigeants ou de chefs d'entreprises, 4 % des autorités et services de l'État, 3 % auxiliaires de justice et 2 % d'élus. 5 % ne permettant pas d'identifier correctement leur auteur.

## Les organisations ou personnes mises en cause

Parmi ces signalements traités en 2022, 48 % mettaient en cause des acteurs publics, 32 % des personnes physiques et 20 % des organisations de droit privé se répartissant comme suit :



### Secteurs d'activité concernés par les faits signalés

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



#### La désignation de l'AFA comme autorité externe de recueil des signalements

Le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 a désigné l'AFA comme autorité compétente pour recevoir et traiter des signalements externes (AERS) qui peuvent lui être adressés en matière d'atteintes à la probité, concernant les marchés publics et les violations portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Cette désignation permettra notamment à des salariés ou agents publics, qui ne souhaiteraient pas utiliser le dispositif d'alerte interne mis en place par leurs employeurs, de saisir directement l'AFA, conformément aux nouvelles dispositions introduites par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

En pratique, l'AFA sera donc désormais destinataire de deux types de signalements : des signalements tels qu'elle avait l'habitude d'en recevoir et des signalements susceptibles de s'inscrire dans le cadre du II de l'article 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.

En 2022, l'AFA a engagé des travaux, en lien avec le Défenseur des droits et d'autres AERS afin d'ajuster les modalités de recueil et de traitement de l'ensemble des signalements qu'elle reçoit.

Cette nouvelle compétence permettra de renforcer la détection des atteintes à la probité et d'accroître la protection des lanceurs d'alerte, en parallèle des dispositifs d'alerte internes mis en place par les entités, qui peuvent à cette fin s'appuyer sur les recommandations publiées par l'AFA.

Il est attendu une nette augmentation des signalements reçus par l'AFA, dans une proportion qu'il est toutefois difficile d'anticiper.



## 2. LES TRANSMISSIONS RÉALISÉES PAR L'AFA À LA SUITE DE SES CONTRÔLES OU DES SIGNALEMENTS REÇUS

### Les suites données aux signalements reçus par l'AFA

En 2022, 37 signalements reçus par l'AFA ont fait l'objet d'une transmission aux services ou autorités compétents, dont 33 aux parquets. Parmi eux :

- ✓ 2 ont fait l'objet d'une transmission au procureur de la République compétent sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale pour des faits susceptibles de caractériser des atteintes à la probité dans le cadre de marchés publics. Dans les deux cas, il s'agissait de signalements anonymes circonstanciés et étayés dénonçant des faits de corruption active. L'un visait des travaux immobiliers, l'autre l'attribution d'un marché d'exploitation du service d'eau potable d'une commune ;
- ✓ 31 signalements ont été communiqués au procureur de la République compétent à titre d'information pour d'éventuels recoupements avec des affaires en cours ;
- ✓ 4 signalements reçus par l'AFA ont été adressés à des autorités ou services tiers (inspections générales, ordres professionnels, administrations, etc.).

### Les transmissions faites par l'AFA au procureur de la République à la suite de faits constatés par ses agents à l'occasion de ses contrôles

En 2022, deux transmissions au procureur de la République compétent ont été réalisées par l'AFA en application de l'article 40 du code de procédure pénale, pour des faits concernant des acteurs publics et susceptibles de caractériser des atteintes à la probité comme les délits de favoritisme, prise illégale d'intérêt et de détournements de fonds publics.

Une autre transmission a été réalisée sur le même fondement pour des faits d'entrave à contrôle. Il est rappelé que le délit l'obstacle à l'exercice des fonctions d'un agent de l'AFA prévu par l'article 4 de la loi du 9 décembre 2016 susvisée, est sanctionnée d'une amende de 30 000 €.

### Un renforcement des échanges entre l'AFA et les parquets

Entre 2017 et 2022, 32 faits susceptibles de constituer une infraction pénale ont été portés à la connaissance des procureurs de la République compétents sur le fondement de l'article 40.

En outre, l'AFA a été destinataire de 27 réquisitions judiciaires portant sur des rapports de contrôles et certaines des pièces ayant permis de les établir.

Les modalités d'échanges avec l'autorité judiciaire sur les faits délictueux révélés par l'AFA et l'information de l'AFA des suites judiciaires qui ont été apportées à ces signalements ont été précisées par la dépêche du Garde des sceaux du 10 janvier 2022 relative à l'AFA et à ses modalités d'échanges avec les parquets.

L'information par l'AFA des parquets territorialement compétents des contrôles qu'elle entend envisager sur leur ressort facilite l'accès des parquets aux informations utiles à leurs enquêtes.

Par ailleurs, cette dépêche invite ainsi les procureurs à « *accorder la plus grande attention tant aux signalements adressés par l'AFA sur ce fondement qu'à la réponse pénale apportée en répression de ces agissements* ». Elle prévoit notamment que les parquets informent l'AFA des suites judiciaires apportées à ses signalements.

À ce jour, tous les signalements effectués par l'AFA font l'objet d'enquêtes par des services d'enquêtes spécialisés soit dans le cadre d'une enquête préliminaire soit dans le cadre d'une information judiciaire.

En 2022, une première condamnation pénale, pour des faits de prise illégale d'intérêt, a été prononcée par un tribunal judiciaire à la suite d'un signalement réalisé par l'AFA sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale pour des faits qu'elle a elle-même constatés dans le cadre du contrôle d'un CHU réalisé en application de l'article 3 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.





# LES ACTIVITÉS DE CONSEIL

# Soutenir les acteurs économiques et publics dans leur démarche anticorruption : des guides pratiques à destination de tous, des réponses aux questions des citoyens et des acteurs

## 1. COMPLÉTER LE RÉFÉRENTIEL ANTICORRUPTION FRANÇAIS PAR LA PRODUCTION DE GUIDES PRATIQUES THÉMATIQUES ET SECTORIELS

L'AFA a continué, en 2022 à répondre aux besoins des acteurs économiques et publics en élaborant et publiant de nouveaux guides pratiques pour les accompagner dans le déploiement de leur dispositif anticorruption.

### 1.1 Sept nouveaux guides, une mise à jour et une consultation publique en 2022

#### GUIDE PRATIQUE SUR LES CONTRÔLES COMPTABLES ANTICORRUPTION EN ENTREPRISE

Publié en avril 2022, ce guide a été élaboré en concertation avec le Haut conseil du commissariat aux comptes, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, l'Ordre des experts comptables, l'Association des directeurs financiers et de contrôle de gestion et l'Institut français de l'audit et du contrôle internes. Le guide a également fait l'objet d'une consultation publique auprès des fédérations professionnelles, de cabinets d'avocats et de conseil spécialisés en conformité.

Ce guide constitue un recueil pédagogique de bonnes pratiques et d'illustrations sur les contrôles comptables anticorruption, qui font partie des huit mesures que les entreprises assujetties à l'article 17 de la loi Sapin II ont l'obligation de mettre en place.

Le guide est disponible en français et anglais sur le site de l'AFA.



#### UN GUIDE À DESTINATION DU SECTEUR DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS

L'Agence française anticorruption a publié, le 18 février 2022, son premier guide sectoriel qui vise les entreprises du secteur du Bâtiment et des Travaux Publics et qui a vocation à les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un dispositif anticorruption.

Ce guide s'adresse donc, avant tout, aux entreprises du BTP employant au moins 500 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 100 millions d'euros, mais également aux entreprises d'autres secteurs d'activité ou aux acteurs publics en interactions avec les entreprises du BTP.

Fruit des enseignements tirés des contrôles menés par l'AFA et des missions d'appui et de sensibilisation qu'elle réalisait, le guide BTP met en exergue les points de vigilance ou risques auxquels ce secteur peut être exposé. Il identifie par ailleurs les bonnes pratiques observées au sein des entreprises du secteur.



Le guide s'articule autour des trois piliers du dispositif anticorruption, à savoir l'engagement de l'instance dirigeante, la cartographie des risques de corruption et les mesures et procédures de prévention, de détection et de remédiation.

Les entreprises de plus petite taille évoluant dans ce secteur qui souhaitent s'engager volontairement dans la mise en œuvre d'un dispositif anticorruption peuvent s'y référer ainsi qu'aux autres guides publiés par l'AFA.

Fidèle à la démarche participative de l'AFA, le guide a été élaboré en concertation avec la Fédération française du bâtiment (FFB) et la Fédération nationale des travaux publics (FNTP).

### **MISE À JOUR DU GUIDE PRATIQUE SUR LA GESTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS EN ENTREPRISE**

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

Le guide a été mis à jour en avril 2022 pour tenir compte des modifications apportées par la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire à l'infraction de prise illégale d'intérêts.

Le guide est disponible en français et anglais sur le site de l'AFA.



### **GUIDE PRATIQUE : « AGENTS PUBLICS : LES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ CONCERNANT LES CADEAUX ET INVITATIONS »**

Publié le 15 septembre 2022, le guide pratique relatif aux cadeaux et invitations pour les agents publics est destiné aux responsables et dirigeants d'acteurs publics, aux référents déontologues ainsi qu'aux représentants du personnel et enfin aux agents eux-mêmes, quel que soit leur statut : fonctionnaires ou contractuels régis par le Code général de la fonction publique, magistrats, militaires, praticiens hospitaliers, apprentis et stagiaires... Il ne s'applique pas aux élus.

Aucune disposition législative ou réglementaire ne régit de façon générale et pour tous les agents publics le domaine des cadeaux et invitations. Ce guide était donc nécessaire pour faire le point sur cette question.

Pédagogique et accessible, ce guide, qui ne crée pas d'obligation juridique et ne se substitue pas aux codes de conduite, chartes et autres documents déontologiques déjà applicables aux acteurs et agents publics, comprend une série de fiches pratiques, illustrées par des exemples. Chaque fiche peut être lue indépendamment des autres afin d'en faciliter la lecture.

Élaboré en partenariat avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et en concertation au sein d'un groupe de travail de 24 représentants de diverses entités du secteur public, ce guide a vocation à accompagner les acteurs publics dans l'identification de situations à risque et dans la définition de mesures permettant de les prévenir et de les gérer.



### **BONNES PRATIQUES À DESTINATION DES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS RECONNUES D'UTILITÉ PUBLIQUE POUR MAÎTRISER LE RISQUE D'ATTEINTE À LA PROBITÉ (JANVIER 2022)**

Ce document est la première production de l'AFA à destination des secteurs associatif et fondatif dont seules les organisations reconnues d'utilité publique sont soumises à l'obligation de déployer un dispositif anticorruption. À l'issue de discussions avec un groupe de travail composé de représentants des grandes organisations du secteur et en coordination avec le comité de la Charte du Don en confiance et France Générosités, ce guide aborde deux thématiques fondamentales : la bonne gouvernance et la gestion des dons.

Pour chaque thématique, il rappelle les dispositions législatives et réglementaires applicables, expose les principales situations porteuses de risques et propose des bonnes pratiques, que celles-ci proviennent des recommandations de l'AFA ou de la doctrine développée par les membres du groupe de travail.



### DEUX GUIDES À DESTINATION DES FÉDÉRATIONS SPORTIVES ET DES OPÉRATEURS DU MINISTÈRE DES SPORTS (JUILLET 2022)

Fruit d'une collaboration entre l'AFA et le ministère des Sports, ces documents pratiques illustrent des cas d'atteinte à la probité pouvant survenir dans les processus quotidiens de telles organisations (gestion des cadeaux et invitations, règles de la commande publique, gestion des subventions publiques, organisation du parrainage et du mécénat, etc.).

Les situations évoquées ont été proposées par un groupe de travail créé par le ministère. Pour chaque situation ces guides offrent, sous une forme pédagogique, des références légales et réglementaires, des exemples de conduites à tenir et des bonnes pratiques permettant de prévenir les situations à risques, en fonction du profil de risque de chaque organisation.



### PROJET DE GUIDE PRATIQUE SUR LES ENQUÊTES INTERNES ANTICORRUPTION

En mars 2022, l'AFA a soumis à consultation publique un projet de guide pratique relatif aux enquêtes internes anticorruption, qui font partie intégrante du dispositif anticorruption, et qui constituent un outil précieux à disposition de l'entreprise pour mener en son sein, et de sa propre initiative, des investigations afin d'objectiver des faits susceptibles de constituer des violations du code de conduite anticorruption, des comportements non conformes aux procédures de l'entreprise, voire des faits susceptibles d'être qualifiés de corruption.

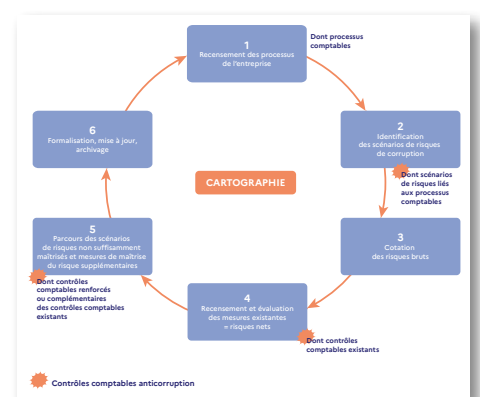
Élaboré conjointement avec le Parquet national financier, ce guide vise à apporter un appui à l'ensemble des entreprises et établissements publics à caractère industriel et commercial pour la conception et la mise en œuvre d'un dispositif enquête interne anticorruption dans le respect des droits et libertés individuelles. Il s'attache à décrire les faits justifiant son déclenchement, les conditions de sa réalisation et les conséquences à en tirer tant du point de vue organisationnel, disciplinaire que judiciaire. Le guide a été publié en mars 2023.

## 1.2 Regard approfondi sur deux guides marquants publiés en 2022

### LE GUIDE PRATIQUE DE L'AFA SUR LES CONTRÔLES COMPTABLES ANTICORRUPTION EN ENTREPRISE

En concertation avec le **Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C)**, la **Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC)**, l'**Ordre des experts comptables (OEC)**, l'**Association des directeurs financiers et de contrôle de gestion (DFCG)** et l'**Institut français de l'audit et du contrôle internes (Ifaci)**, l'AFA a élaboré, en avril 2022, un guide pratique sur les contrôles comptables anticorruption en entreprise. Le guide a également fait l'objet d'une **consultation publique** auprès des fédérations professionnelles, de cabinets d'avocats et de conseil spécialisés en conformité.

Ce guide pratique, se veut **pédagogique** et s'adresse à l'ensemble des **entreprises**, leurs **dirigeants** ainsi que les **professionnels de la conformité**, de la **comptabilité**, du **contrôle interne** et de l'**audit**. Il a pour objectif de **répondre aux difficultés rencontrées par les entreprises** dans la mise en œuvre de contrôles comptables pour détecter et prévenir des faits de corruption et de trafic d'influence. Reposant sur de nombreuses **illustrations** et sur le partage de **bonnes pratiques** et d'**exemples** pour accompagner au plus près les entreprises dans leurs démarches, ce guide est structuré en trois parties :



- la première partie « **une comptabilité rigoureuse et organisée permet de limiter les risques de corruption** » présente les principes et les méthodes généraux de la comptabilité ;
- la seconde partie « **définition et contenu des contrôles comptables anticorruption** » définit le cadre et les modalités des contrôles comptables anticorruption ;
- et la dernière partie « **la mise en œuvre des contrôles comptables anticorruption** » cible plus particulièrement des situations et des opérations méritant une vigilance renforcée.

L'AFA a, par ailleurs, poursuivi **ses actions de sensibilisation à destination des entreprises**, par le biais des **fédérations professionnelles**, ainsi que par son intervention dans différents **événements** pour notamment **présenter le guide sur les contrôles comptables anticorruption en entreprise**, tels que :

- ✔ le 31 mars et le 5 juillet 2022, intervention sur la **web TV des experts-comptables**, [Fuz'experts.tv](https://www.fuz-experts.tv) (au total pour les deux interventions : 250 participants présents, 300 vues abonnés, 691 vues sur youtube) ;
- ✔ le 21 mai 2022, organisation d'un **webinaire** avec un prestataire (281 participants) ;
- ✔ le 6 juillet 2022, **publication d'un article** dans SIC, le Webzine des experts comptables, n° 417, sur la « lutte anticorruption, quels contrôles comptables ? »
- ✔ le 13 juin 2022, **diffusion d'un podcast**, dans la série Vigilance, le podcast de l'actualité sur la compliance par Dalloz (850 écoutes au 31 janvier 2023) ;
- ✔ le 12 décembre 2022, intervention lors de la **journée « arrêté des comptes 2022 »** du conseil national de l'ordre des experts comptables (40 participants présents, 1850 à distance).

### **PLACER LES GRANDES COLLECTIVITÉS AU CŒUR D'UNE CULTURE DE LA PROBITÉ : LE GUIDE PRATIQUE À DESTINATION DES RÉGIONS**

L'Agence française anticorruption et Régions de France ont publié en novembre 2022 un guide pratique destiné à accompagner les régions dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité.

Fruit des enseignements tirés de l'activité de contrôle et de conseil de l'AFA ainsi que d'un travail collaboratif mené avec les régions sous l'égide de Régions de France, ce guide propose une méthode opérationnelle aux instances dirigeantes des régions pour mettre en œuvre concrètement un dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité au sens des recommandations de l'AFA tout en donnant à voir les bonnes pratiques observées dans certaines collectivités (exemple de mise en place d'une gouvernance dédiée au déploiement d'un dispositif anticorruption, bonnes pratiques observées dans le pilotage de la cartographie des risques d'atteintes à la probité, exemple de cartographie sur certains processus à risques des régions, bonnes pratiques en matière de prévention des risques de conflits d'intérêts pour les élus et les agents et en matière de contrôle interne, etc.).

Ce guide s'articule autour des trois piliers d'un dispositif de maîtrise des risques d'atteintes à la probité que sont l'engagement de l'instance dirigeante, la cartographie des risques et les mesures et procédures de prévention, détection et remédiation.





### **Entretien avec Carole Delga, Présidente de la région Occitanie, Présidente des Régions de France**

#### **Quels étaient les besoins des régions ?**

Dans le cadre des politiques publiques qu'elles conduisent – qu'il s'agisse notamment des aides aux entreprises, de la gestion des fonds européens, du soutien au secteur associatif ou en matière de commande publique –, les régions sont, comme tous les acteurs publics, exposées à des risques d'atteinte à la probité. Au gré des nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées et également à la suite de contrôles effectués par l'AFA dans certaines régions, la plupart d'entre elles avaient déjà mis en place des dispositifs visant à prévenir ces risques. Le déploiement de ces dispositifs demeurait toutefois encore partiel ou perfectible selon les cas. Le besoin d'un renforcement, d'une part, des procédures déjà l'œuvre et, d'autre part, de la sensibilisation des élus, des directions générales et des agents est ainsi apparu. Cette nécessité s'est accrue au regard de l'exigence croissante de transparence et de l'importance de toujours mieux informer les conseillers régionaux et leurs collaborateurs sur les risques inhérents à l'exercice de leurs fonctions.

#### **Quel est l'apport du guide réalisé conjointement par l'AFA et Régions de France ?**

Parmi les apports du guide, on peut relever : le rappel de la nécessité d'établir une cartographie des risques et des procédures préventives et de contrôle ; le caractère primordial de l'engagement des élus et de la direction générale en faveur de l'élaboration et de la mise en œuvre de dispositifs anticorruption via notamment l'allocation de moyens humains et financiers, la promotion ainsi que la diffusion d'une véritable culture de la probité au sein de la collectivité ; les nombreux exemples de bonnes pratiques développées par les régions en matière de prévention des atteintes à la probité, en particulier s'agissant de la question des conflits d'intérêts ; le rappel de l'importance du rôle joué par le référent déontologue tant vis-à-vis des élus que des agents ; une sensibilisation sur la prise en compte des problématiques liées aux lanceurs d'alerte. Fruit d'un travail partenarial entre l'AFA et Régions de France, les recommandations contenues dans ce guide constituent une boîte à outils très utile pour permettre aux régions de conduire leurs politiques publiques en limitant significativement les risques juridiques associés.

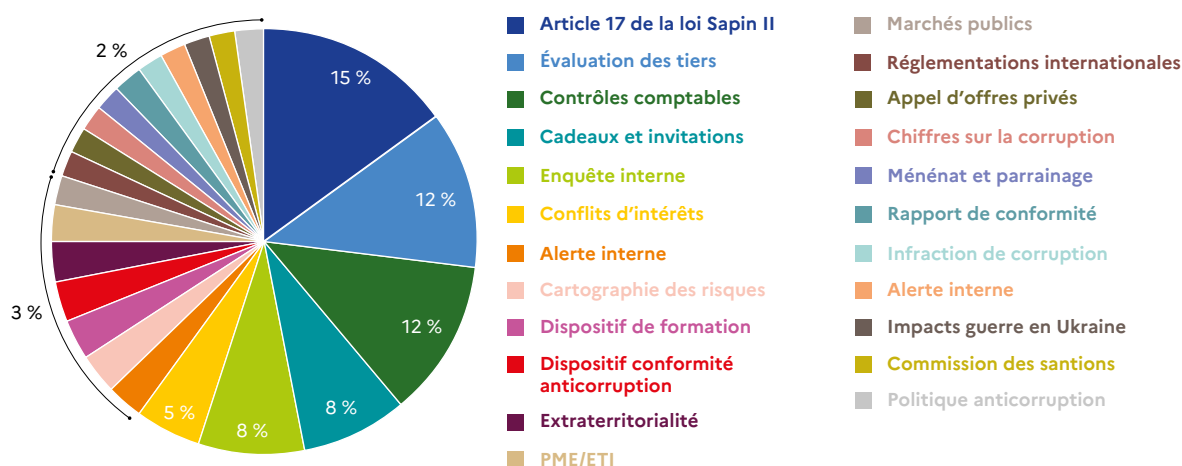


## 2. RÉPONDRE AUX QUESTIONS DES CITOYENS, DES ACTEURS PUBLICS ET DES ENTREPRISES : LES SAISINES VIA LE PORTAIL DE L'AFA

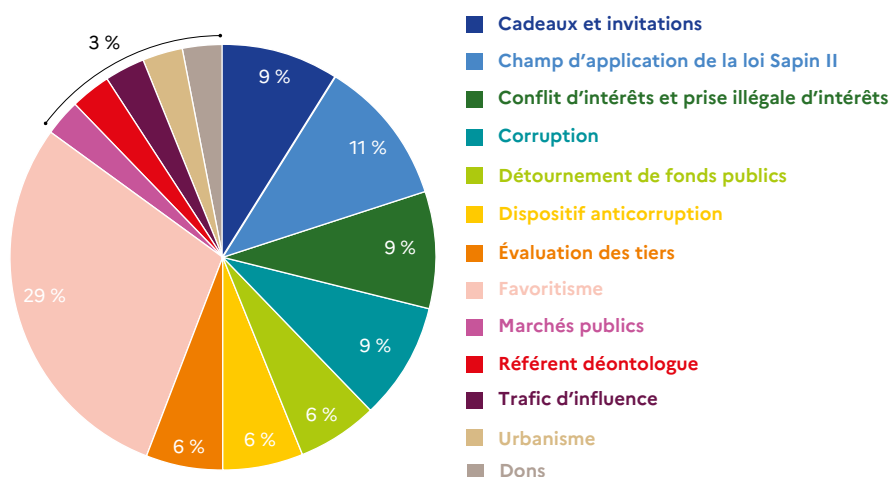
S'agissant des acteurs économiques, 97 saisines ont été adressées à l'AFA, 59 correspondent à des questions juridiques portant sur des thématiques diverses, notamment le périmètre de l'article 17 de la loi Sapin II, l'évaluation des tiers au regard du risque de corruption, les contrôles comptables anticorruption, les dispositifs d'alerte interne, ou le dispositif de formation anticorruption. 38 de ces saisines concernaient des sollicitations à intervenir dans des événements ou des ateliers pratiques dans le cadre des missions de sensibilisation et de formation de l'AFA ou des demandes spécifiques d'appui dans la mise en œuvre d'un dispositif de conformité anticorruption.

Les saisines ont été adressées majoritairement par des cabinets de conseil (47 %) et des entreprises (20 %), les autres demandeurs étant des particuliers (15 %), des étudiants (7 %), des universités (7 %) et des fédérations professionnelles (4 %).

Répartition thématique des questions juridiques des acteurs économiques



Répartition thématique des saisines juridiques concernant les acteurs publics



S'agissant des acteurs publics, l'AFA a traité, en 2022, 94 saisines dont 34 à caractère juridique portant notamment sur les thématiques suivantes : favoritisme, champ d'application de la loi Sapin II, cadeaux et invitations, corruption, conflit d'intérêts et prise illégale d'intérêts, détournement de fonds publics, contenu et mise en place d'un dispositif anticorruption.

# Sensibiliser et former pour diffuser la culture de la probité : une action au cœur des missions de l'AFA

## 1. DÉVELOPPER DES ATELIERS ADAPTÉS À CHAQUE PUBLIC EN PRÉSENTIEL ET EN DISTANCIEL

### Sensibiliser les acteurs publics aux risques d'atteinte à la probité

L'AFA intervient auprès des acteurs publics afin de favoriser une meilleure connaissance des risques d'atteintes à la probité et du référentiel anticorruption français applicable à ces acteurs. Ces sensibilisations sont l'occasion d'échanges avec les participants sur les outils de l'anticorruption et leur application concrète aux processus et fonctions exposés dans leurs organisations (commande publique, attribution de subventions, gestion des ressources humaines notamment).

Cette action se déploie en premier lieu par des interventions d'introduction à l'anticorruption en présentiel ou webinar, tant dans la sphère de l'État que du secteur public local, avec des interventions parfois plus ciblées dans le domaine du sport ou de la vie associative. Au total, une quinzaine d'interventions de ce type ont été réalisées en 2022.

L'action de sensibilisation s'appuie en outre sur des outils pédagogiques en ligne, tel le quiz sur les atteintes à la probité (plus de 7 000 participants depuis sa création), le jeu sérieux *En quête d'intégrité* publié en 2022 (plus de 6 000 connexions) ou encore l'écoute d'émissions radiophoniques spécialisées (*podcasts*) réalisées par l'AFA en collaboration avec le CNFPT, et diffusées sur la webradio Fréquence T depuis septembre 2022.



## 2. SENSIBILISER LES ACTEURS PRIVÉS AUX ENJEUX ET AUX BÉNÉFICES DES DISPOSITIFS ANTICORRUPTION

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

En 2022, l'AFA a conduit les 35 actions de sensibilisation suivantes :

- ✓ 20 ateliers techniques, organisés conjointement avec des fédérations ou associations professionnelles au profit de leurs adhérents ;
- ✓ 8 interventions dans des conférences ou des séminaires ;
- ✓ 4 interventions dans le cadre d'événements organisés par des cabinets de consultants ou fournisseurs de services ;
- ✓ 1 événement organisé par une entreprise ;
- ✓ 2 podcasts pour une revue spécialisée.

Comme les années précédentes, ces interventions, et plus particulièrement les ateliers ont été organisés et animés par l'AFA avec le soutien logistique des fédérations, ce qui permet de toucher le plus grand nombre d'entreprises tout en permettant de préserver, si elles le souhaitent, leur anonymat. Par ailleurs, un nombre important de professionnels (de la conformité, du contrôle interne, de l'expertise comptable, etc.) ont participé à ces événements (plus de 1 000 personnes, par exemple, pour un événement organisé par l'Ordre des experts comptables concernant la présentation du guide pratique de l'AFA relatif aux contrôles comptables anticorruption).

En 2022, les thèmes abordés à l'occasion de ces ateliers ont surtout concerné les contrôles comptables anticorruption et le guide de l'AFA publié à ce sujet, les mesures anticorruption dans les PME et le guide associé, l'évaluation de l'intégrité des tiers, l'engagement de l'instance dirigeante, la cartographie des risques de corruption, les conflits d'intérêts ou encore les cadeaux et invitations.



### 3. LA FORMATION, AU CŒUR DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

L'AFA s'est attachée en 2022 à poursuivre et intensifier son effort de formation à la prévention et à la détection des atteintes à la probité, combinant des formats distanciels et présentiels. Une cinquantaine d'actions de formation, initiale ou continue, ont été conduites auprès d'acteurs publics et économiques. Les principales sessions de formation ont été organisées en partenariat avec des organismes de formation dont :

- ✔ des écoles du réseau des écoles du service public (RESP) et instituts de formation de la fonction publique :
  - ➔ l'École nationale de la magistrature (ENM) avec, outre l'accueil de magistrats en formation continue, l'organisation d'une session de formation de cinq jours intitulée « La corruption nationale et internationale : prévention, détection, répression », à destination de magistrats et fonctionnaires étrangers en novembre 2022, dont une journée organisée en commun avec l'Institut national du service public (INSP) ;
  - ➔ le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;
  - ➔ l'École des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) ;
- ✔ des universités et écoles spécialisées, notamment :
  - ➔ l'École française du barreau et le Cercle Montesquieu, avec l'organisation d'une formation intitulée « prévention de la corruption » ;
  - ➔ l'Institut des Hautes Études de Défense nationale avec cinq sessions de formation à l'occasion notamment des cycles « Intelligence économique et stratégique » ;
  - ➔ l'Institut d'études politiques de Paris.



Continuant de tirer parti des outils numériques d'e-formation, l'AFA a reconduit, avec une forte audience (près de 28 000 participants depuis sa création en 2018), une ultime session de son séminaire en ligne (MOOC) gratuit consacré à la prévention de la corruption dans la gestion publique locale. Ce séminaire fait depuis lors l'objet d'un travail de mise à jour et d'enrichissement, en vue d'une nouvelle diffusion à l'automne 2023. L'offre de formation à distance s'appuie également, depuis mars 2022, sur le jeu sérieux précité *En quête d'intégrité*, disponible pour les agents de l'État sur les plateformes d'e-formation publiques Mentor et de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Compléter le jeu sur ces plateformes permet d'obtenir un certificat d'e-formation.

En liaison avec l'offre de formation à destination des universités et des écoles françaises proposée par l'AFA sur son [site Internet](#) en janvier 2022, doublée d'un courrier du directeur de l'Agence aux écoles de commerce, le nombre d'actions de formation dispensées au sein de ces structures s'est élevé à 19 en 2022 (contre 8 en 2021). S'agissant plus spécifiquement des universités, l'AFA est intervenue dans dix établissements, tant en région parisienne qu'en province (Versailles-Saint Quentin en Yvelines, Paris Sorbonne, Paris Assas, Lyon II, Toulouse I, Nancy, Paris Dauphine, Clermont-Ferrand, Lille, Strasbourg).

## 4. PROPOSER DES OUTILS INNOVANTS : PUBLICATION DES PODCASTS DE L'AFA ET DU CNFPT, UN PREMIER BILAN DU JEU SÉRIEUX

### Les podcasts de l'AFA

En application de la convention de partenariat avec le CNFPT, l'AFA a enrichi son offre de sensibilisation et de formation en produisant trois émissions radiophoniques en libre écoute (podcasts) sur l'anticorruption qui ont été diffusées à partir de septembre 2022 sur *Fréquence T*, la radio du service public territorial.

Traitant des atteintes à la probité avec des exemples concrets pris dans les métiers territoriaux, abordant la question de la mesure et de la perception de la corruption et évoquant, dans une troisième émission, les dispositifs anticorruption pouvant être développés par les collectivités territoriales, ces émissions innovantes s'adressent à de nouveaux publics, éloignés des centres de formation, isolés dans leur territoire, plus à même d'être séduits par ces nouvelles technologies ou manquant de ressources pédagogiques. Construites sur le modèle de discussions ouvertes entre un journaliste et un expert, elles ont accueilli des invités qui ont apporté, chacun dans leur domaine de compétence, un éclairage extérieur et technique.

Ces ressources présentent l'avantage d'être mises à disposition et librement réutilisables par les collectivités territoriales dans le cadre de leur programme interne de formation et de sensibilisation.

Elles ont été écoutées à fin 2022 par plus d'un million d'auditeurs. Ce succès a amené l'AFA et le CNFPT à renforcer leur engagement en matière de formation et de sensibilisation et à s'associer, en 2023, pour la production de nouvelles émissions thématiques.



### Un an d'utilisation du jeu sérieux En quête d'intégrité

Le jeu sérieux développé par l'AFA en 2021 et publié en février 2022, a été joué 6 694 fois sur l'année, pour la plateforme correspondant au seul site Internet de l'AFA. Il a également été repris par d'autres partenaires : plateforme d'e-formation Mentor de la direction générale de l'administration et de la fonction publique DGAFP, plateforme d'e-formation de l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) des ministères économiques et financiers, plateforme d'e-formation de la gendarmerie. Le jeu a par ailleurs servi de support de formation à l'occasion de différentes actions de sensibilisation opérées par l'AFA, notamment : à l'Institut national du service public (INSP) et à l'École nationale de la magistrature, dans le cadre d'une journée de formation commune à destination de hauts fonctionnaires et magistrats étrangers ; dans le cadre d'un programme de sensibilisation au sein d'un ministère ; et lors de plusieurs visites de délégations étrangères à l'AFA.





[www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr](http://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr)

**Conception et rédaction :**

Agence française anticorruption

**Graphisme et réalisation :**

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

**Crédits photographiques :**

Adobe Stock, D.R.

Juillet 2023



**Contact**

Agence française anticorruption  
23 avenue d'Italie, 75013 Paris  
[afa@afa.gouv.fr](mailto:afa@afa.gouv.fr)

**Pour plus d'informations**

[www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr](http://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr)  
@AFA\_Gouv