

Entretien avec Charles Duchaine
Directeur de l'Agence française anticorruption

Publié le 21 octobre 2022

➤ **Pourriez-vous nous présenter le rôle et les missions de l'AFA en quelques mots ?**

« L'Agence française anticorruption est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget, ayant pour mission d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme », tous faits qualifiés « d'atteintes au devoir de probité » par commodité (et abus) de langage.

Tout est dit dans l'article 1 de la loi, ou presque ! Les missions de prévention s'exercent à travers des activités de conseil et de contrôle.

Les activités de conseil, qui vont de la simple action de sensibilisation ou de formation à des actions d'accompagnement individuel d'administrations ou d'entreprises pour la mise en œuvre de leur programme de conformité anticorruption, en passant par l'émission de recommandations publiées au journal officiel ou la publication de guides pratiques, sectoriels ou thématiques, permettent la diffusion du référentiel anticorruption national de manière générale et uniforme. Ce référentiel est constitué de la loi, des règlements, des recommandations de l'AFA et des guides évoqués ci-dessus.

Le respect de ce référentiel, scruté par les autorités étrangères, place les acteurs nationaux au niveau des meilleurs standards internationaux. Naturellement, cette prévention ne peut être efficace qu'auprès des acteurs qui jouent le jeu. Les dispositifs promus par la loi (article 17) constituent des protections collectives efficaces qui compliquent singulièrement le passage à l'acte, mais n'éliminent pas totalement le risque de corruption par un agent isolé qui déciderait de s'affranchir du respect de ces procédures. En pareil cas, les contrôles de 1^{er}, deuxième et troisième niveau permettraient néanmoins, de manière aléatoire certes, de détecter l'infraction.

Les activités de contrôle sont menées à l'initiative du directeur de l'AFA qui dispose en la matière d'un statut d'indépendance prévu par l'article 2 de la loi et détermine librement les entités qu'il contrôle. Il s'agit de contrôles administratifs destinés à vérifier l'existence et l'efficacité des dispositifs de prévention de la corruption. Tous les acteurs publics énumérés à l'article 3 de la loi, quelle que soit leur taille, peuvent être contrôlés mais la loi ne définit pas quelles sont leurs obligations et n'a donc pu prévoir de sanctions en cas de défaillance de leur part.

Les acteurs économiques, privés ou publics (EPIC) employant aux moins 500 salariés et réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros sont soumis à l'obligation de mettre en œuvre les 8 mesures prévues à l'article 17 de la loi, sous peine de sanctions administratives (injonctions de mise en conformité, peines pécuniaires, publicité) et sont donc susceptibles d'être contrôlés.

L'AFA n'a jamais été dotée des pouvoirs nécessaires pour mener à bien la mission de détection qui lui a été confiée par la loi. Seuls ses échantillonnages, ses sondages réalisés à l'occasion des contrôles aux

fins de vérifier l'usage effectif et l'efficacité des mesures et procédures mises en œuvre lui permettent de mettre au jour certains faits.

L'AFA a aussi un rôle en matière d'analyse stratégique, de coordination administrative et d'élaboration du plan pluriannuel de lutte contre la corruption, ce qui la rapproche des autres autorités publiques exerçant des attributions en ce domaine, notamment de l'autorité judiciaire et en particulier de l'acteur essentiel en la matière qu'est le parquet national financier.

Enfin et surtout, l'AFA veille, au nom et pour le compte du parquet conformément aux dispositions de l'article 707-1 du code de procédure pénale, à l'exécution de certaines peines et mesures judiciaires : peine de programme de mise en conformité (PPMC) et conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP).

➤ **Quels liens entretenez-vous avec le PNF ?**

Des liens que je veux très forts.

D'abord, comme tout fonctionnaire ou toute autorité constituée, l'AFA est tenue de donner avis au parquet des crimes et délits à la connaissance desquels elle accède dans l'exercice de ses fonctions conformément à l'article 40 du code de procédure pénale. Elle le fait régulièrement, notamment avec le PNF. L'article 3 6° de la loi du 9 décembre 2016 qui rappelle cette obligation, lui impose d'ailleurs un double avis, à la fois au parquet territorialement compétent et simultanément au procureur de la République financier si les faits révélés sont susceptibles de ressortir à la compétence de ce dernier, ce qui est généralement le cas compte tenu de la nature des faits qui nous intéressent.

Ensuite l'AFA veille à l'exécution, sous le contrôle du procureur de la République (Article 764-44 du code de procédure pénale) de la peine complémentaire de programme de mise en conformité prévue à l'article 131-39-2 du code pénal et au respect par les personnes morales signataires d'une CJIP, de l'engagement pris en application de l'article 41-1-2 du CPP, de « *se soumettre, pour une durée maximale de trois ans ... à un programme de mise en conformité destiné à s'assurer de l'existence et de la mise en œuvre en son sein des mesures et procédures énumérées au II de l'article 131-39-2 du code pénal* ». Je ne sais si la PPMC a déjà été prononcée, en tout cas nous n'en avons jamais été saisis.

Mais la réponse la plus intéressante à votre question c'est tout ce qui n'est pas dans la loi !

La promotion de ce mécanisme novateur est parfois décrié qu'est la CJIP supposait une bonne coordination, la création d'une charnière entre les acteurs chargés de la prévention et ceux chargés de la répression. Il ne fallait pas marcher main dans la main sous peine de s'exposer à des reproches de collusion mais il fallait avancer dans le même sens et au grand jour pour donner une image de prévisibilité et de cohérence indispensable à l'administration d'une bonne justice.

La première initiative que nous avons eue en ce sens a été de proposer au PNF de nous livrer pour son compte à une estimation des « *frais occasionnés par le recours par l'Agence française anticorruption à des experts ou à des personnes ou autorités qualifiées, pour l'assister dans la réalisation d'analyses juridiques, financières, fiscales et comptables nécessaires à sa mission de contrôle (et qui) sont supportés par la personne morale mise en cause, dans la limite d'un plafond fixé par la convention* » (Article 41-1-2 I 2° du CPP). Cette estimation, qui ne lie pas le parquet, était nécessaire à l'établissement de la convention. De même, des échanges ont pu avoir lieu entre nous pour déterminer la durée de mise en œuvre du programme et donc de la CJIP elle-même.

L'AFA rend compte au procureur de la République à sa demande et au moins annuellement de la mise en œuvre par l'entreprise du programme de conformité. Elle lui rend également compte de toute difficulté rencontrée dans l'exécution de cette mesure.

A l'expiration du délai d'exécution, l'AFA adresse au procureur de la République un « rapport de fin de mesure » qui lui permet de rendre un avis d'extinction de l'action publique si les obligations ont été respectées.

Plus rarement l'AFA a été associée par le parquet, en présence des parties concernées, notamment d'autorités de poursuite étrangères, à la définition du programme de contrôle, avant même conclusion de la CJIP. C'est une excellente pratique qu'il faudrait développer

Il est important que nos politiques respectives, dans le respect des attributions de chacun, soient alignées ; c'est ainsi que nous avons adopté des [lignes directrices communes](#) pour donner de la lisibilité et de la prévisibilité sur la manière dont nous appliquons la CJIP, aux autorités étrangères qui pouvaient avoir la tentation de venir faire le travail à notre place, mais également aux entreprises et à leurs conseils.

Je disais précédemment que l'application du référentiel anticorruption était scrutée par nos homologues étrangers, ce qu'il faut bien comprendre je crois, c'est que vu de l'extérieur c'est la politique globale qui est appréciée, c'est-à-dire à la fois l'action répressive bien sûr mais aussi l'action préventive et surtout la coordination entre les deux.

Je me plais, comme je le fais avec les autres institutions concernées, à associer le PNF à l'ensemble des actions de formation que nous organisons, car ensemble nous sommes plus forts.

➤ Parlez-nous de votre actualité ?

L'AFA a publié au JORF en janvier 2021 une deuxième version de ses recommandations. Celles-ci visent à accompagner les personnes morales qui le souhaitent et celles qui en ont l'obligation dans le déploiement d'un programme de conformité anticorruption.

Par ailleurs, l'actualité de l'AFA a également été rythmée par la publication de plusieurs ressources sur son site internet.

Des guides pratiques sont venus enrichir récemment le référentiel anticorruption français à l'attention des entreprises comme des acteurs publics. Il convient en particulier de citer, au cours des derniers mois :

Pour les entreprises :

- un [guide](#) sur la prévention des conflits d'intérêts en entreprises (publié en novembre 2021 et mis à jour en juin 2022 pour tenir compte de la loi n°2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire) ;
- un [guide](#) pratique anticorruption à destination des PME-ETI (publié en décembre 2021).
- un [guide](#) concernant la mise en œuvre des contrôles comptables anticorruption réalisé en partenariat avec l'Ordre des experts-comptables (OEC), la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), le Haut-conseil du commissariat aux comptes (H3C), l'association des directeurs financiers et contrôleurs de gestion (DFCG) et l'Institut français de l'Audit et du Contrôle internes (Ifaci) (publié en avril 2022) ;

- un [guide sectoriel](#), élaboré en concertation avec la fédération française du bâtiment (FFB) et la fédération nationale des travaux publics (FNTP), relatif à la mise en place d'un dispositif de prévention des risques de corruption dans le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics.

Pour les acteurs publics :

- un [guide](#) pratique destiné aux associations et fondations reconnues d'utilité publique (ARUP et FRUP) proposant des bonnes pratiques pour maîtriser le risque d'atteinte à la probité en matière de gouvernance et de gestion du don (janvier 2022) ;
- [deux guides](#) pour aider les acteurs du monde du sport (opérateurs du ministère et fédération sportives) à prévenir et détecter les atteintes à la probité (juillet 2022) ;
- un [guide pratique](#) destiné aux agents publics pour connaître les risques et savoir comment réagir en cas de cadeau ou d'invitation dans l'exercice de ses missions "Agents publics : les risques d'atteintes à la probité concernant les cadeaux et invitations" (septembre 2022).

L'AFA continue de travailler, en concertation avec les parties prenantes, à l'enrichissement du référentiel anticorruption. Elle conduit à cet égard les travaux suivants :

- en collaboration avec le Parquet national financier (PNF), un projet de guide relatif à l'enquête interne anticorruption en entreprise (publication envisagée à l'automne 2022) ;
- deux guides sectoriels, l'un relatif au secteur bancaire et l'autre concernant les établissements de santé.

Outre l'enrichissement du référentiel anticorruption au moyen des guides précités, l'AFA s'attache à mieux connaître l'état des lieux de la prévention de la corruption et autres atteintes à la probité.

À cet effet, elle a conduit récemment quatre grandes enquêtes :

- s'agissant de l'État et des opérateurs de l'État, un exercice de diagnostic partagé qui s'est traduit par la publication de deux études : un [rapport de synthèse](#) interministérielle, établi à partir des diagnostics ministériels (publié en janvier 2022) et un rapport de synthèse interministérielle d'enquête statistique sur la prévention et détection des atteintes à la probité au sein des opérateurs de l'État (décembre 2021) ;
- une deuxième enquête statistique, après celle conduite en 2018, relative à la prévention et détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local, dont le [rapport de synthèse](#) des résultats a été publié en avril 2022 ;
- une enquête concernant le déploiement des dispositifs de mesures et procédures anticorruption au sein des entreprises, dont le rapport devrait être publié tout prochainement ;
- une enquête, dont le rapport devrait être publié d'ici la fin de l'année, à destination du monde associatif et fondatif, concernant l'exposition au risque d'atteinte à la probité et le déploiement de mesures et procédures anticorruption.

Au-delà de ces enquêtes, qui nourrissent l'analyse stratégique de l'Agence sur les atteintes à la probité et le déploiement des mesures et procédures anticorruption issues de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, l'AFA s'attache, dans le cadre du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption, à réaliser une cartographie nationale des risques d'atteintes à la probité. Ce chantier de longue haleine, dont les résultats sont très attendus, passe notamment par l'analyse des décisions de

justice rendues en première instance par les juridictions judiciaires en matière d'atteinte à la probité. Je veux ici saluer la contribution et le soutien décisifs du PNF à ce projet.

Dès la première phase d'essai, conduite en 2021, le PNF a été au nombre des quatre parquets partenaires de l'AFA ayant transmis des décisions de justice rendues en la matière entre 2014 et 2021. Le projet a connu des avancées importantes au cours des derniers mois et devrait, je l'espère d'ici la fin de l'année, se traduire par la publication de premières analyses et données statistiques anonymisées, permettant de mieux cerner le phénomène corruptif en France (typologie des infractions, auteurs, modes opératoires, traitement judiciaire, secteurs d'activité).

Outre ce travail d'analyse des décisions de justice, le projet de cartographie nationale s'attache à exploiter les données issues des procédures de police et de gendarmerie en matière d'atteinte à la probité.

Elles portent sur des faits plus contemporains, de nature à mieux nous éclairer sur la nature et l'évolution récente du phénomène. Nous nous appuyons pour ce faire sur un partenariat avec le service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), afin d'analyser les données statistiques agrégées disponibles, mais aussi sur l'analyse et les travaux de recherche académique portant sur les procédures de police judiciaire.

L'année 2022 a permis, dans la suite d'une revue de l'état de l'art en matière de recherche sur la corruption publiée en mai 2021 et d'une journée d'étude organisée le 9 mars dernier sur les « enjeux et perspectives de la recherche sur la corruption au 21ème siècle », d'engager de premiers travaux de recherche, en collaboration avec la gendarmerie nationale et la police nationale. 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 ces deux institutions en matière d'atteinte à la probité sur la période 2017-2020.

L'objectif de ces deux projets, dont les premiers résultats interviendront cet automne, est tant de compléter l'analyse statistique réalisée par l'AFA en collaboration avec le SSMSI, que de proposer des analyses qualitatives afin de mieux appréhender les mécanismes des infractions d'atteinte à la probité. Il s'agit ainsi d'amorcer une dynamique de travaux de recherche pluridisciplinaire permettant, à terme, de rejoindre les plus hauts niveaux de connaissance du phénomène et, ainsi, accroître les capacités de détection et de répression de ces délits.

À la réflexion académique, l'AFA cherche à adjoindre le retour d'expérience et la réflexion des praticiens. C'est pourquoi elle a organisé, le 1^{er} juin 2022, dans les locaux de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN), un colloque consacré à : « La conformité anticorruption, un instrument de la souveraineté nationale ».

Ce colloque, dans lequel Monsieur le procureur de la République financier nous a fait l'honneur d'intervenir lors d'une table ronde consacrée à la conformité anticorruption en tant qu'outil permettant à la France de prendre la part qui lui revient dans le concert des Nations et de restaurer sa souveraineté, a permis de dresser un bilan de la mise en place des dispositifs innovants issus de la loi Sapin 2 : obligation pour les sociétés et EPIC atteignant certains seuils de déployer un dispositif anticorruption, création de l'AFA et de la CJIP. Cela dans un contexte international marqué par le

renforcement des stratégies de lutte contre la corruption, notamment en Chine et dans les pays anglo-saxons.

Cette journée, qui a connu un grand succès à en juger par le nombre et la qualité des participants, a réuni, autour de quatre tables rondes, des institutionnels dont le Secrétariat général de la Défense et de la sécurité nationale, la Direction générale des entreprises, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information et le Parquet national financier, aux côtés de représentants d'entreprises, d'avocats, de cabinets de conseil et d'une collectivité territoriale.

En plus de ses efforts pour mieux connaître le phénomène corruptif et enrichir le référentiel anticorruption français, l'AFA déploie d'importants efforts de sensibilisation et de formation à l'anticorruption. Dans un contexte général d'utilisation croissante des outils numériques de formation, l'AFA a développé et publié, après un MOOC en 2018, un jeu sérieux en février 2022.

Réalisé avec le concours très précieux du PNF, qui en a relu et expertisé le scénario, "En quête d'intégrité" est un jeu numérique de sensibilisation pédagogique, ludique et interactive à la prévention de la corruption et autres atteintes à la probité. Ce support est disponible non seulement sur le site internet de l'AFA, mais aussi sur les **plateformes d'e-formation publiques Mentor** et de **l'institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE)** pour les agents de l'État. Le jeu, qui a été traduit en anglais, se compose de sept chapitres jouables chacun en 10 minutes approximativement, soit un total d'environ une heure de jeu pour une session complète. Une vidéo de présentation du jeu est également disponible sur notre site internet.

➤ **Quel bilan dressez-vous de votre action dans la lutte anticorruption depuis la création de votre agence au mois de décembre 2016 ?**

Mon appréciation n'est certainement pas totalement objective puisque j'ai eu l'honneur d'être désigné en qualité de préfigurateur de l'AFA, puis de directeur et que j'ai donc été personnellement et directement impliqué dans la mise en œuvre des missions qui lui ont été confiées et qui représentent une part importante des apports de la loi du 9 décembre 2016.

Comme vous le savez, la corruption est une infraction dissimulée qui ne se traduit pas par des épiphénomènes visibles permettant la réaction des services chargés « *de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et d'en rechercher les auteurs* », toute la difficulté réside donc dans la détection des faits. Partant de ce constat, il paraît illusoire de vouloir faire reposer la lutte sur la seule répression même si elle est évidemment nécessaire. Le déploiement de mesures et procédures de prévention au sein des acteurs publics et des grandes entreprises me paraît donc être une évolution tout à fait positive. Même si le chemin est encore long, je pense que notre travail de conseil et de contrôle a, à cet égard, porté ses fruits. C'est en tout cas le sens des récentes conclusions du rapport d'évaluation de phase 4 de l'OCDE.

De même pour la convention judiciaire d'intérêt public qui, avec la création de l'AFA, constitue un apport majeur de la loi. Je sais que tout le monde ne partage pas ce sentiment mais je suis pour ma part convaincu que la mise en œuvre de programmes de conformité anticorruption dans le cadre des CJIP est un facteur important de lutte contre la récidive.

Même si cette loi de 2016 constitue une avancée remarquable, elle a probablement failli en ne plaçant pas sur un pied d'égalité les acteurs publics et les acteurs économiques, en n'imposant pas les mêmes obligations aux uns et aux autres.

De même, les contrôles de l'AFA, aussi bien dans les entreprises que dans le secteur public, pourraient constituer une formidable opportunité de détection si tous les outils nécessaires à cette détection lui avaient été donnés, notamment un droit de communication auprès des autres administrations, droit dont l'AFA demeure étonnamment privée.

Au-delà de ces limites, je pense que la mise en œuvre de la loi par l'AFA pour ce qui la concerne et par les parquets, au premier rang desquels le PNF, a en grande partie répondu aux intentions et objectifs du législateur. Nous avons restauré l'image de la France en matière de lutte contre la corruption, nous avons fait taire les critiques des organisations internationales, nous avons regagné en crédibilité auprès de nos homologues étrangers et nous avons, ce faisant, joué un rôle important pour la sécurité des entreprises et l'attractivité du pays. Je remercie certaines entreprises d'avoir su nous témoigner cette reconnaissance à l'occasion de nos échanges informels.

Je regrette toutefois que les moyens annoncés n'aient jamais été donnés et surtout que la lutte contre la corruption n'ait pas été érigée en une véritable politique publique.

Cette loi et la pratique qu'elle nous a permis de développer en relation avec le parquet national financier consacre une véritable interpénétration de l'économique et du répressif, une avancée majeure du droit pénal économique, avec tous les avantages et les risques que cela suppose.

*