

Anti-corruption Sapin 2

Nouvelles recommandations de l'AFA

Acteurs publics

Après trois ans d'activité et tirant les enseignements de ses missions de conseil et de contrôle, l'AFA s'est engagée dans une démarche d'actualisation de ses recommandations.

Ce projet a été soumis à consultation publique fin 2020. Plus d'une quarantaine de contributeurs ont participé à cette consultation.

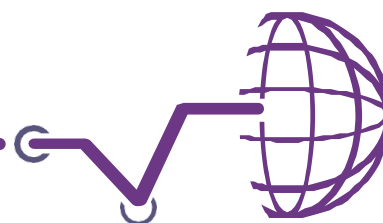
Ces nouvelles recommandations annulent et remplacent celles publiées en 2017. Elles entrent en vigueur immédiatement, complètent le dispositif mis en place par la loi du 9 décembre 2016 et constituent à ce titre le référentiel anticorruption français. L'AFA indique toutefois qu'elle ne s'y réfèrera dans le cadre de ses missions que pour les **contrôles ouverts à compter de juillet 2021**.

Les recommandations se lisent en deux parties : à destination du secteur privé d'une part et du secteur public d'autre part. La présente analyse s'intéresse à la partie **acteurs publics**.

Sommaire

Introduction	p.2
Engagement de l'instance dirigeante	p.3
Cartographie des risques	p.4
Gestion des risques	p.5-7

Introduction



Une spécificité des acteurs publics et...

Tout en soulignant l'**absence d'exhaustivité** de ses recommandations envers les acteurs publics qui peuvent être très **divers**, l'AFA précise que leur **application** doit être **proportionnée** au **profil de risque** des acteurs.

Les nouvelles recommandations opèrent un **basculement** et se divisent maintenant en deux : la partie applicable aux acteurs privés et celle applicable aux acteurs publics. La **même place** leur est maintenant **accordée**.

Comme fil rouge tout au long des recommandations, réapparaissent les notions clés suivantes :

- › l'importance de l'**engagement** de l'**instance dirigeante** ;
- › les **moyens** qui doivent être accordés à la conformité afin de mener à bien ses missions ;
- › la **spécificité** des **acteurs publics** : commande publique, subventions publiques...

... une nouvelle articulation des recommandations :

Les recommandations ne détaillent plus les 8 mesures de la loi Sapin 2 les unes après les autres. Elles s'articulent désormais autour de 3 piliers :

1. **L'engagement de l'instance dirigeante** ;
2. **La cartographie des risques** ;
3. **La gestion des risques** qui se décline en 3 activités :
 1. **La prévention des risques** [code de conduite, formation, évaluation des tiers]
 2. **La détection des risques et les activités de contrôle** [dispositif d'alerte, contrôles (interne et comptables), évaluation du dispositif]
 3. **La remédiation** [mesures correctives et régime disciplinaire]

Ce sont donc **5 enjeux principaux** qui structurent et traversent le nouveau guide de l'AFA :

1. Impulser la démarche en donnant le « tone at the top » ;
2. S'assurer de la bonne connaissance des risques de corruption, de trafic d'influence et d'atteinte à la probité au sein de l'organisation ;
3. Prévenir efficacement les atteintes à la conformité et à la probité ;
4. Détecter les incidents et les situations où le programme de conformité et de probité mis en place n'a pas été respecté ;
5. Mettre en place des remédiations face aux défaillances, insuffisances ou inefficacités observées.

Et les organisations doivent **conserver** et **archiver** les différentes mesures et leurs méthodes d'élaboration (dans le respect des normes régissant la protection des données).

ENGAGEMENT DE L'INSTANCE DIRIGEANTE

1 L'INSTANCE DIRIGEANTE COMME MOTEUR DE LA DEMARCHE DE CONFORMITE ET DE PROBITE

ENJEUX

Comment impulser la démarche depuis le sommet de l'organisation, en donnant le « *tone at the top* », dans la mise en place des différentes mesures ?

RECOMMANDATIONS

- **Contrôle des dispositifs** : «Les acteurs publics qui exercent un **contrôle** sur d'autres entités (par exemple : fondations, filiales, entreprises publiques locales, établissements publics, etc.) **s'assurent de la qualité et de l'efficacité** du ou des **dispositifs anticorruption** déployés dans **l'ensemble du périmètre qu'ils contrôlent**».
- **Personnes concernées par le dispositif** : les « agents et collaborateurs, les membres de l'instance dirigeante, l'ensemble des **élus** qui ne font pas partie de l'instance dirigeante et les membres des **cabinets** ainsi que, si nécessaire, les bénévoles contribuant à ses activités ».
- Les lignes directrices sont à penser en **articulation** avec les autres **dispositions législatives et réglementaires** applicables aux acteurs publics (HATVP, mise en place d'un référent déontologie...).
- **Formalisation de l'approbation du dispositif par l'instance dirigeante**, en particulier de la cartographie des risques d'atteintes à la probité et de ses mises à jour.
- **Nécessaire intégration des mesures anticorruption dans les procédures** à risques, notamment dans :
 - la **gestion des ressources humaines** ;
 - La **commande publique** ; et
 - **l'attribution de subventions publiques.**
- L'accent est mis sur la **responsabilité de l'instance dirigeante** qui :
 - doit **veiller** à ce que ces dispositions soient **connues** des personnes concernées et **réellement mises en œuvre** ;
 - peut, **sans s'affranchir** de sa responsabilité personnelle, en **déléguer** la mise en œuvre opérationnelle à un collaborateur ou un service.
- **Moyens accordés à la conformité** : l'instance dirigeante doit donner les « moyens humains et financiers **proportionnés au profil de risque** de l'acteur public ».
- **Désignation du référent conformité et probité** : celle-ci « peut faire l'objet d'une **communication spécifique** à l'ensemble des personnels » et « être formalisée par une **lettre de mission** de l'instance dirigeante ».
- **Communication interne** : l'instance dirigeante **communiquera** nécessairement sur le **code de conduite** et la **déontologie**, la **formation** et le **dispositif d'alerte interne** ».

CARTOGRAPHIE DES RISQUES

2 MIEUX APPREHENDER LES RISQUES DE CORRUPTION ET D'ATTEINTE A LA PROBITE

ENJEUX

Comment s'assurer de la bonne connaissance des risques de corruption, de trafic d'influence et d'atteintes à la probité au sein de l'organisation ?

RECOMMANDATIONS

- **Périmètre**: la cartographie est **complète** et couvre **l'ensemble des acteurs** : « élus, ministres, membres des cabinets, comptables publics, contrôleurs généraux, ensemble des agents », **tous les processus** et **l'entier périmètre d'intervention** de l'acteur public.
- **Forme de la cartographie** : la **documentation** doit être « accompagnée d'une **annexe** décrivant notamment les **rôles et responsabilités** dans son élaboration, les modalités et les **méthodologies** mises en œuvre pour **identifier, évaluer, hiérarchiser et gérer** les risques d'atteintes à la probité ».
- **Unicité de la méthode** : si jamais **d'autres travaux** ont été menés concernant les risques « opérationnels, stratégiques, budgétaires ou comptables ou en matière de gestion des fonds européens ».
- **Personnes à interviewer** : l'AFA recommande de s'entretenir avec « l'ensemble des personnels travaillant dans la structure, quel que soit leur statut (y compris les bénévoles et les stagiaires), ainsi que ceux attachés aux missions des **dirigeants, des élus et de leurs collaborateurs** ».
- **Facteurs de risques** : les scénarii doivent être élaborés en tenant compte des facteurs de risques suivants : le **fonctionnement interne** et la gouvernance, l'organisation territoriale (déconcentrée ou non), les **liens d'intérêts**, la **nature des tiers** : achats, subventions, autorisations, dépendance économique, historique des incidents...
- **Comparaison** avec la partie sur les acteurs privés : la possibilité d'échanger avec les personnels sur les risques nets n'est pas mentionnée dans la partie sur les acteurs publics.
- **Travaux prioritaires** : les **trois processus suivants** sont considérés comme particulièrement à risques et devant être **prioritaires**: « la commande publique, la gestion des ressources humaines, le versement des subventions ».

GESTION DES RISQUES

3. INTEGRER DAVANTAGE 3.1 LA PREVENTION

ENJEUX

Comment prévenir les atteintes à la conformité et à la probité de la manière la plus efficace possible ?

RECOMMANDATIONS

1. LE CODE DE CONDUITE :

- **Champ d'application** : le code est applicable à « l'ensemble des personnels et dirigeants de l'acteur public, ainsi que, le cas échéant, sous une forme adaptée, aux autres élus et à leurs collaborateurs (bénévoles, stagiaires) ».
- **Contenu** : « le code de conduite rappelle et précise les modalités de mise en œuvre des **obligations déontologiques applicables au personnel** et aux **dirigeants** de l'acteur public ».
- **Thématiques** : « cadeaux et invitations, des **conflits d'intérêts**, des **règles d'utilisation des biens** du service, des frais de représentation ».
- **Communication externe** : le code doit servir **d'outil** avec les usagers, les fournisseurs et, plus généralement, les partenaires de l'acteur public concerné ».

2. LA FORMATION :

- **Différenciation** entre les actions de **sensibilisation** et de **formation**: différence de contenu des programmes.
- **Identification des personnes à former** par : « le responsable des ressources humaines, avec l'aide de l'éventuel responsable ou service en charge du dispositif anticorruption ».
- **Contrôle des connaissances à encourager** à l'issue des formations.

- **Externalisation possible** de tout ou partie du dispositif de formation.

3. EVALUATION DES TIERS :

- **Définition de la notion de tiers** : les nouvelles recommandations donnent des **exemples** (et ne se contentent plus de mentionner « l'ensemble des partenaires »).
- **Recensement** : « Le recensement **exhaustif** des tiers, à travers le cas échéant une base existante, est de nature à faciliter la réalisation et la gestion de leur évaluation ».
- L'évaluation des tiers peut être réalisée sur la base de **groupes homogènes** présentant les mêmes **critères de risques**.
- **Particularité des acteurs publics** : « Pour ce qui concerne les tiers ayant la qualité de pouvoir adjudicateur, ces vérifications s'effectuent dans le **respect du code de la commande publique** ».
- **Evaluation des tiers et commande publique** : « Dans la mesure où les critères d'analyse des offres doivent avoir un **lien avec l'objet du marché** ou ses conditions d'exécution, l'introduction de critères relatifs à l'engagement anticorruption des entreprises candidates **ne paraît envisageable que dans des cas résiduels**. L'ajout de tels critères pourrait exposer le pouvoir adjudicateur à des reproches de **favoritisme** ».

GESTION DES RISQUES

3.2

FIABILISER LA DETECTION

ENJEUX

Comment détecter les incidents et les situations où le programme de conformité et de probité mis en place n'a pas été respecté ?

RECOMMANDATIONS

1. ALERTE INTERNE :

- **Ouverture étendue du dispositif** : possibilité « d'ouvrir la possibilité de signalement non seulement aux personnels, mais aussi aux collaborateurs extérieurs et occasionnels, **ou aux ordres professionnels. Il peut également être rendu public** ».
- **Formation**: «L'acteur public veille à la formation des personnes en charge du traitement de l'alerte ; il **veille également à la formation des supérieurs hiérarchiques**».
- **Formalisation d'une procédure d'enquête interne et formalisation du rapport d'enquête.**

2. CONTRÔLES COMPTABLES :

- **Contrôle interne** : **formalisation dans une procédure** des contrôles de 1^{er} et 2^e niveaux (sachant qu'ils doivent être **effectués par des personnes différentes**).
- Le **déploiement de systèmes d'information financière** fiables et faciles à manier constitue un **facteur clé** de leur efficacité.

- Exemples de **contrôle comptables anticorruption** : contrôles par **sondages**, par **revue de cohérence**, par **confrontation** avec la réalité physique (inventaire) ou par **confirmation par un tiers**.
- **Situations à risque pointées par l'AFA**, notamment :
 - les frais de représentation et de déplacement ;
 - le traitement des appels de fonds, la gestion des actifs immobiliers et des stocks ;
 - le fonctionnement des régies, les produits des services et du domaine ;
 - les éventuels engagements hors bilan.

3. EVALUATION DU DISPOSITIF D'ENSEMBLE ANTICORRUPTION :

- **Liste illustrative des contrôles à déployer** pour évaluer le dispositif d'ensemble anticorruption **énumérés dans un tableau** fourni par l'AFA.
- A noter que, dans ce tableau, les **informations sont allégées** par rapport à celles produites sur la partie concernant les acteurs privés.

GESTION DES RISQUES

3.3 DEPLOYER LES MESURES DE REMEDIATION

ENJEUX

Quelles mesures de remédiation mettre en place face aux défaillances ou inefficacités constatées dans le programme ?

RECOMMANDATIONS

1. DEFINITION DE MESURES CORRECTIVES :

- Les **manquements** doivent être «**analysés** afin d'en identifier l'origine et y **remédier**».

2. REGIME DISCIPLINAIRE :

- **Principe de gradation des sanctions** : la sanction doit être **adaptée** à la faute commise et celle-ci relève de **l'échelle des sanctions disciplinaires**.
- **Régime disciplinaire applicable aux élus** : « il **appartient à l'instance dirigeante** de tirer les conséquences du **non-respect** par l'un d'eux des dispositions de ce code.

- Cela peut, le cas échéant, conduire à, d'une part, **modifier le périmètre de la délégation** confiée à l'élu en question, voire à la lui **retirer**, d'autre part, à **l'exclure de certaines instances** comme la commission d'appel d'offres ».

- **Mise en place d'un registre des sanctions** (inexistant dans la partie sur les acteurs privés) : effectuant un **recensement de toutes les sanctions prononcées** à l'encontre des personnels dans le strict respect des règles de **protection des données personnelles**.

Contacts



Stella Vitchenian
Associée
Global Assurance
Tél. : +33 (0)1 55 68 68 30
svitchenian@kpmg.fr



Jérôme Rivalin
Associé
Secteur Public
Tél. : +33 (0) 2 28 24 10 59
jrivalin@kpmg.fr



Stéphanie Dominguez
Senior Manager
Global Assurance
Tél. : +33 (0)1 55 68 25 85
stephaniedominguez@kpmg.fr



Hélène Brun
Superviseur
Global Assurance
Tél : +33 (0)1 55 68 29 75
hbrun@kpmg.fr

Les informations contenues dans ce document sont d'ordre général et ne sont pas destinées à traiter les particularités d'une personne ou d'une entité. Bien que nous fassions tout notre possible pour fournir des informations exactes et appropriées, nous ne pouvons garantir que ces informations seront toujours exactes à une date ultérieure. Elles ne peuvent ni ne doivent servir de support à des décisions sans validation par les professionnels ad hoc. KPMG S.A. est le membre français de l'organisation mondiale KPMG constituée de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Limited, une société de droit anglais (« private company limited by guarantee »). KPMG International et ses entités liées ne proposent pas de services aux clients. Aucun cabinet membre n'a le droit d'engager KPMG International ou les autres cabinets membres vis-à-vis des tiers. KPMG International n'a le droit d'engager aucun cabinet membre.

© 2021 KPMG S.A., société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes, membre français du réseau KPMG constitué de cabinets indépendants affiliés à KPMG International Limited, une société de droit anglais (« private company limited by guarantee »). Tous droits réservés. Le nom et le logo KPMG sont des marques utilisées sous licence par les cabinets indépendants membres de l'organisation mondiale KPMG. [Imprimé en France] [A usage interne].

Crédit photos : Shutterstock, iStock, Gettyimages, freepik, Unsplash