



**Conception, élaboration et mise en œuvre
d'une stratégie de maîtrise des risques de
la corruption dans l'administration
publique**

Bruno NICOULAUD

Expert anti fraude

Ministère de l'économie et des finances (France)

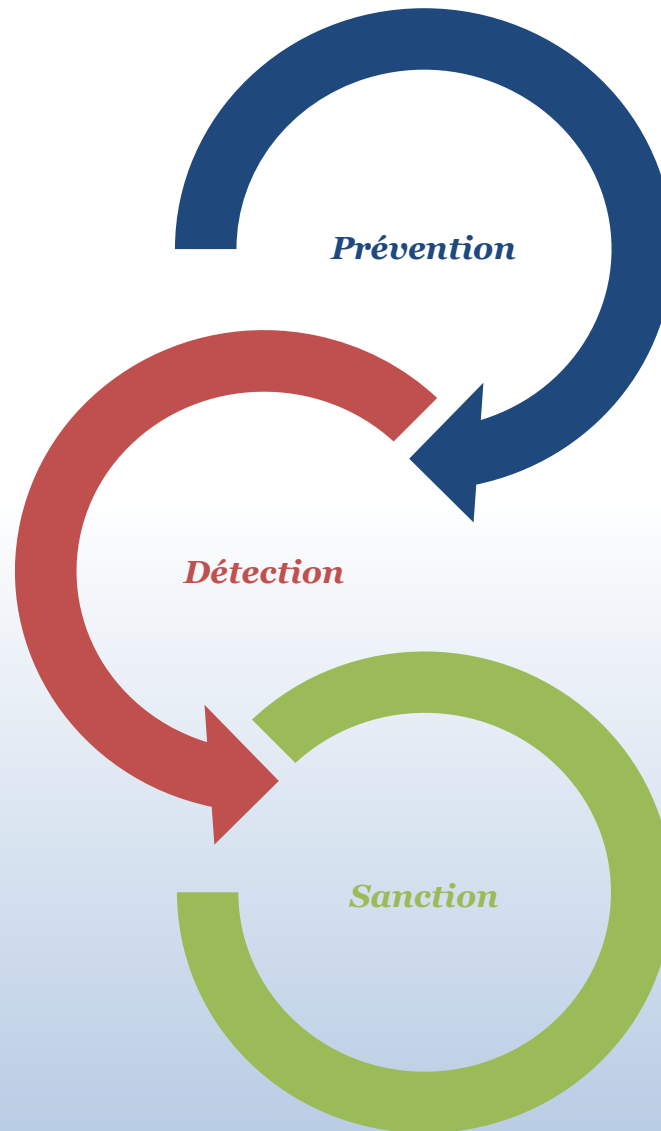
Jeudi 27 mai 2021

Sommaire

- I) Les principes de mise en œuvre d'une stratégie de maîtrise des risques de corruption dans l'administration**
- II) La prévention des conflits d'intérêts comme préalable à la lutte contre la corruption dans l'administration**

I) Les principes de mise en œuvre d'une stratégie de maîtrise des risques de corruption dans l'administration

Une stratégie de maitrise des risques de corruption : les grands principes et les outils à mobiliser





La norme NF ISO 37001: système de management anti corruption

C'est un document publié en mars 2017 par l'AFNOR conforme aux normes ISO relatives normes de systèmes de management.

- ❖ **Il traite uniquement de la corruption sous toutes ses formes:** corruption dans le secteur public, privé, et à but non lucratif, corruption par l'organisme, corruption par le personnel de l'organisme, corruption par les partenaires commerciaux de l'organisme agissant pour le compte de l'organisme et la corruption directe ou indirecte (pot de vin offert ou accepté par une tierce personne/ Trafic d'influence)

Définition de la corruption: offre, promesse, don acceptation ou sollicitation d'un avantage indu de toute valeur (financière ou financière destinée) directement ou indirectement, indépendamment du ou des lieux, en violation des lois applicables pour inciter ou recomposer une personne à agir ou ne pas agir dans le cadre de ses fonctions.

Définition du terme organisme: personne ou groupe de personnes ayant un rôle des responsabilités, l'autorité et les relations lui permettant d'atteindre ses objectifs.



La norme NF ISO 37001: système de management anti corruption

L'organisme doit disposer d'un **organe de gouvernance** qui doit montrer son **leadership** et **engagement** vis à vis du système de management anti corruption en:

- ❖ **Approuvant la politique anti corruption** de l'organisme;
- ❖ **S'assurant que la stratégie de l'organisme et sa politique anti corruption sont harmonisées;**
- ❖ **Recevant et passant en revue les informations** sur le système de management anti corruption;
- ❖ **Exigeant que les ressources adéquates** à la démarche anti corruption soit allouées;
- ❖ **Supervisant** la mise en œuvre du système de management anti corruption.

Dans ce contexte, la direction sous la supervision de la gouvernance doit notamment:

- ❖ **Communiquer** en interne et externe sur la politique anti corruption;
- ❖ Promouvoir une culture anti corruption avec un objectif d'amélioration continue;
- ❖ **Encourager** l'utilisation des procédures de rapport en cas de corruption suspectée;
- ❖ **Elaborer** une **politique anti corruption** qui respecte les lois anti corruption et est appropriée à la finalité de l'organisation. Elle est formalisée et documentée et disponible vis-à-vis des parties intéressés dans les langues utiles à son expression la plus large;
- ❖ **Attribuer** à une fonction conformité anti corruption la responsabilité et l'autorité pour concevoir et mettre en œuvre un système de management anti corruption tout en évaluant régulièrement sa performance;
- ❖ **Evaluer** les risques liés à toute délégation de décision.

➤ Les points essentiels:

- **Tous les personnels depuis le plus haut niveau d'encadrement sont responsables du contrôle interne.** Les managers décident du dispositif à mettre en place. Cependant une cellule de pilotage ad-hoc peut être constituée pour la phase de conception et de mise en place de la démarche. Ce sont ensuite tous les personnels concernés qui mettent en place le procédures et le niveau de couverture du risque.
- Toutes les missions, toutes les activités de l'administration sont concernées.
- **Le contrôle interne est un processus permanent d'amélioration** qui agit sur les facteurs de risques et leur impact pour l'organisation. La notion de contrôle doit être ici considéré comme de la maitrise.
- La démarche de maitrise des risques doit permettre de conduire **une analyse objective de la vulnérabilité de l'organisation.**



La norme NF ISO 37001: système de management anti corruption

Ressources:

- ❖ Gérer les **compétences nécessaires** à la lutte contre la corruption. Pour cela il faut s'assurer que les personnels concernés ont la **formation** et **l'expérience** suffisante. **Ces compétences doivent être documentées;**
- ❖ **Mettre à disposition** du personnel **un exemplaire de la politique anti corruption;**
- ❖ **Elaborer des procédures disciplinaires** susceptibles de sanctionner tout manquement à cette politique;
- ❖ **Garantir l'absence de représailles** pour tout agent qui aurait refusé une activité avec un risque de corruption ou formulé des inquiétudes ou rapporté des faits liés à la corruption;
- ❖ **Contrôler les profils recrutés;**
- ❖ **Permettre les déclarations régulières** des personnels liés au risque de corruption;
- ❖ **Prendre en compte les systèmes de rémunération** pour éviter toute incitation à la corruption.



La norme NF ISO 37001: système de management anti corruption

- ❖ **Le risque de corruption doit être évalué en fonction des processus** (par exemple paiement), des secteurs ou des types d'activités ou dossiers (par exemple accompagnement des jeunes en difficulté) ou d'acteurs (associations) de faible à fort (faible/moyen/fort) avec des dispositifs de vigilance allégée, modérée ou renforcée.
- ❖ **Toutes les contreparties doivent être étudiées notamment en consultant des bases ouvertes** (google) ou des bases privées (world check...) en s'intéressant pour les personnes à la notion de personne politiquement exposée qui implique une vigilance renforcée (par opposition à la vigilance allégée pour des tiers de confiance comme une administration).
- ❖ **Une politique des cadeaux** doit être formalisée soit pour aboutir à une interdiction totale soit à une autorisation limitée, graduée en fonction des usages, de la réciprocité, du montant, de la fréquence ou de l'identité du bénéficiaire.
- ❖ **L'organisme doit avoir un dispositif d'enquête** qui permette d'évaluer et de prendre des mesures en cas de suspicions de corruption.
- ❖ **L'audit interne doit permettre de tester la robustesse des dispositifs en place.**
- ❖ **Un guide de cas type de corruption** doit permettre la sensibilisation des personnels aux critères d'alertes liés à la corruption.



Construire des typologies

L'idéal est de réaliser un guide des principales typologies de fraudes disponibles en auto formation.

Les typologies à l'image des suivantes peuvent être composées de 3 parties:

- **description du cas;**
- **critères de vigilance;**
- **schéma pédagogique.**



Corruption **(attribution de marchés publics à l'étranger)**

Profil des intervenants:

La société A, de droit américain, est à la tête d'une pyramide de sociétés. Par l'entremise de sa société B et de plusieurs sociétés et holdings installées en France, elle détient 89 % du capital de la société C.

Les sociétés A, B, C, D, E, F et G ont leur siège social situé dans des zones « off-shore ».

Critères d'alerte:

- ❖ fonds versés à destination de sociétés ayant leur siège social dans une zone « off-shore », ce qui induit une opacité quant à l'identification des donneurs d'ordre

Processus de blanchiment:

Dans le cadre de contrats de prestations de services qui auraient permis à la société A l'obtention de marchés publics dans un pays émergent situé hors de l'Union européenne, la société C a adressé des flux élevés de fonds à destination d'entités étrangères. L'examen de ces contrats, qui portent sur la fourniture de « matériel et réactif scientifique » a permis d'identifier 7 structures capitalistiques ayant perçu d'importantes commissions, l'essentiel des fonds ayant été perçu par les sociétés A, B et C.



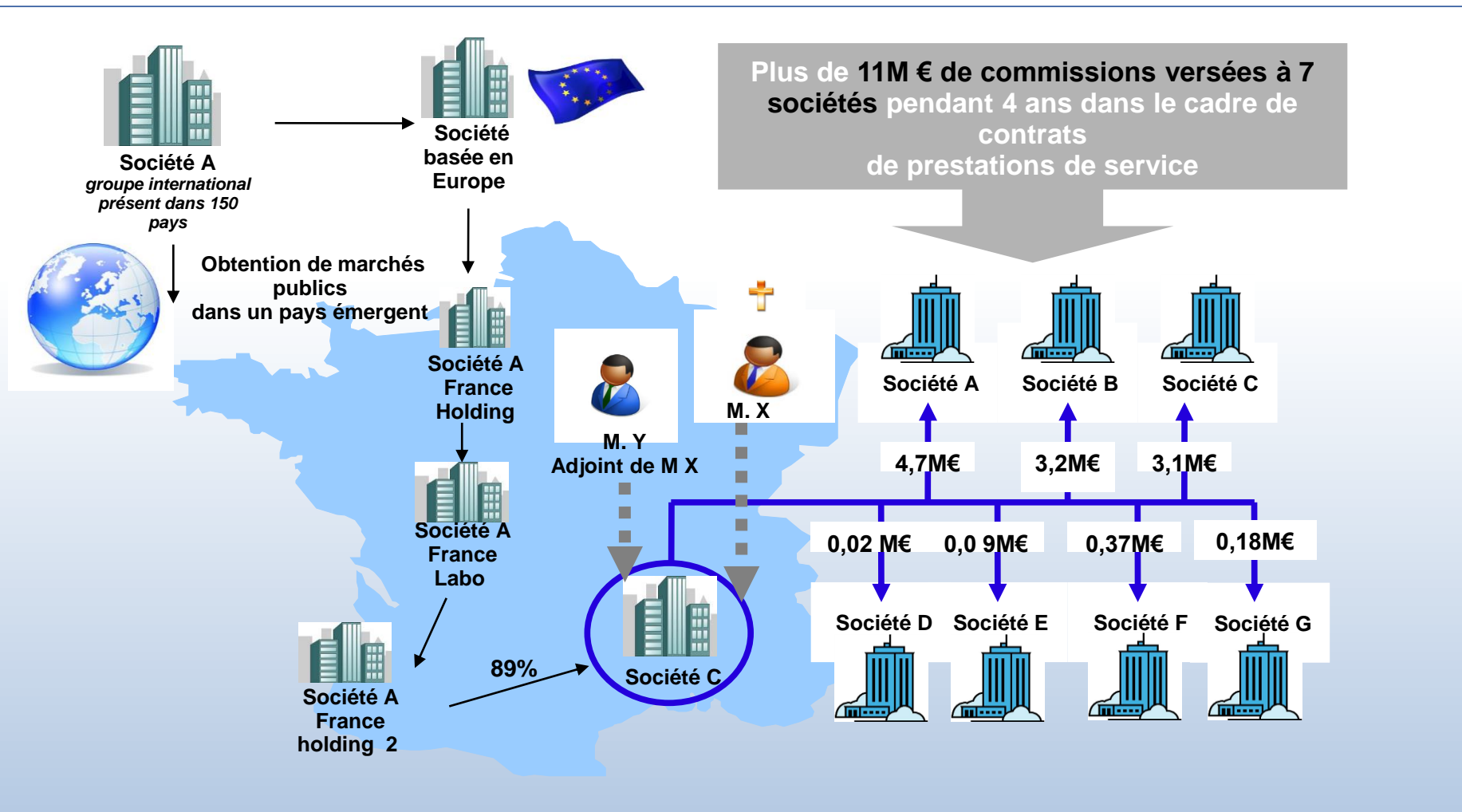
Corruption **(attribution de marchés publics à l'étranger)**

Les commissions versées sont totalement disproportionnées au regard des pratiques rencontrées sur les autres marchés d'import-export (jusqu'à 25% du montant total d'un contrat).

Par ailleurs, certains contrats ont été signés entre lesdites sociétés intermédiaires et M X, représentant de la société C dans ce pays émergent, alors que ce dernier ne disposait d'aucun mandat pour la signature de tels actes. Ainsi, alors que M X (qui se serait donné la mort), puis son successeur M Y, ne disposaient d'aucune délégation de signature de la part du représentant légal de la société A, les transferts correspondant au règlement de ces commissions ont tout de même été effectués depuis l'un des comptes bancaires de l'entité française.



Corruption (attribution de marchés publics à l'étranger)





Recel d'abus de biens sociaux et corruption

Profil des intervenants :

M X est employé de la commune Alpha en qualité de responsable des services de la municipalité et de la communauté d'agglomération de Bêta dont il a été le secrétaire.

Les sociétés A et B sont dirigées par M Y et ont respectivement pour activité l'organisation de séjours touristiques et la restauration.

Critères d'alerte :

- ❖ compte bancaire d'un employé d'une commune et/ou communauté d'agglomération recevant des fonds de particuliers

Processus de blanchiment :

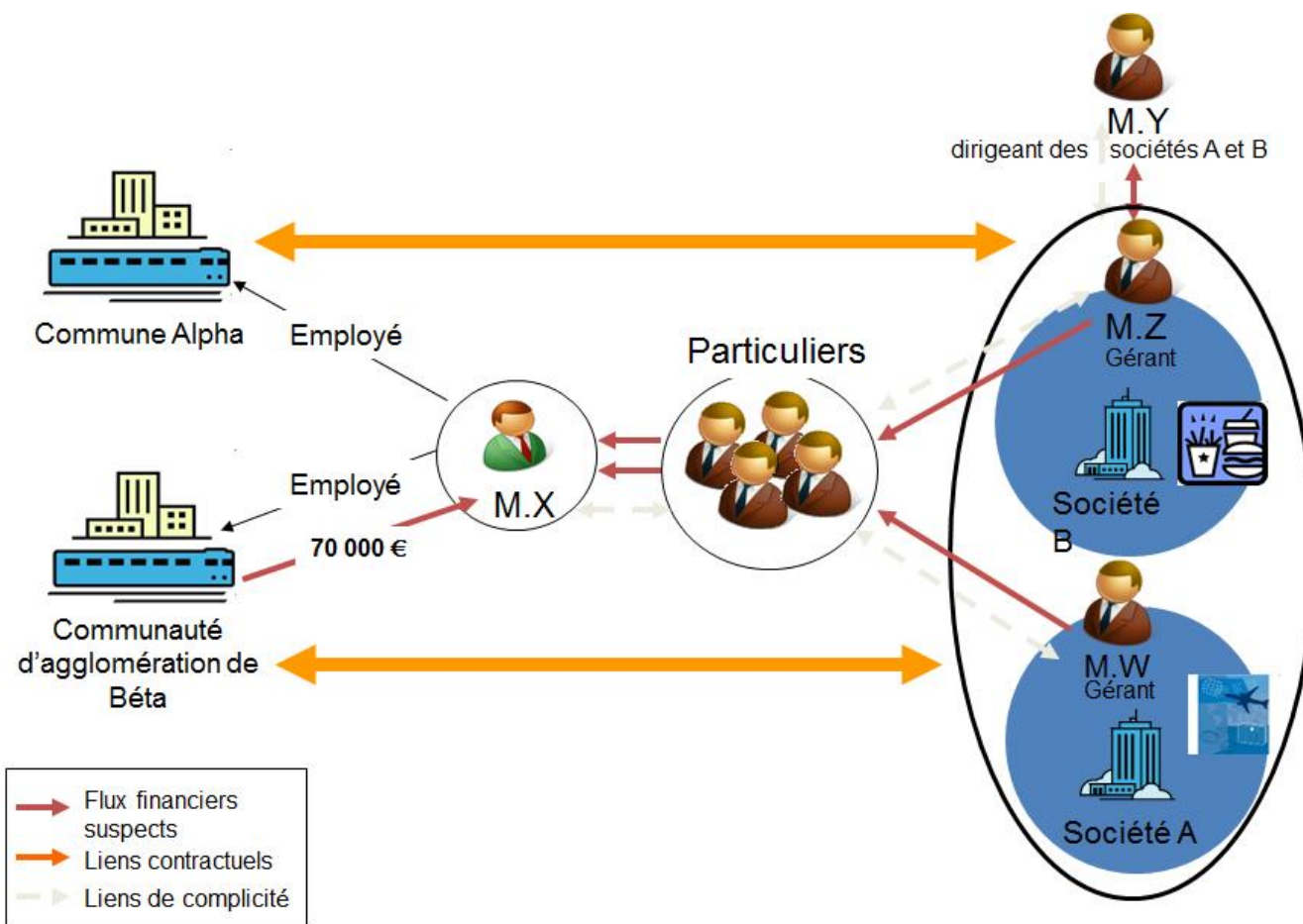
Le compte de M X a été crédité par plusieurs opérations émanant de particuliers. Ceux-ci avaient un rôle d'intermédiaires dans le transfert de somme provenant des sociétés jumelles A et B.

En contrepartie de ces versements à M X, ces deux sociétés ont bénéficié de contrats de façon régulière avec la commune Alpha et la communauté d'agglomération Bêta.

Une partie de leur chiffre d'affaires était détournée vers un compte privé de M Y, lui permettant de financer indirectement, par un système de « caisse noire », les intermédiaires.



Recel d'abus de biens sociaux et corruption



➤ **Les points essentiels:**

- le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tout niveau pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de l'organisation et des managers sont responsables.
- Autrement dit, le contrôle interne est l'ensemble des moyens (quels qu'ils soient) utilisés par la gestion elle-même (interne) pour s'assurer de la maîtrise (control) de son fonctionnement en vue de réaliser ses objectifs.
- C'est un système quotidien, permanent et évolutif.

Ainsi que l'indique les standards, les **objectifs** d'une entité publique peuvent être regroupés en quatre catégories :

- La conformité aux lois, règlements et procédures internes
- L'efficacité et l'efficience de la gestion ;
- La fiabilité de l'information interne et externe ;
- La sauvegarde du patrimoine

Importance de la maitrise des risques

Les points essentiels:

- **le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tout niveau pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités.** Ces dispositifs sont destinés à fournir une **assurance raisonnable** quant à la réalisation des objectifs de l'organisation et des managers sont responsables.
- Autrement dit, le contrôle interne est l'ensemble des moyens (quels qu'ils soient) utilisés par la gestion elle-même (interne) pour s'assurer de la maîtrise (control) de son fonctionnement en vue de réaliser ses objectifs.
- **C'est un système quotidien, permanent et évolutif.**
- Ainsi que l'indique les standards, les **objectifs** d'une entité publique peuvent être regroupés en quatre catégories :
 - La conformité aux lois, règlements et procédures internes
 - L'efficacité et l'efficience de la gestion ;
 - La fiabilité de l'information interne et externe ;
 - La sauvegarde du patrimoine

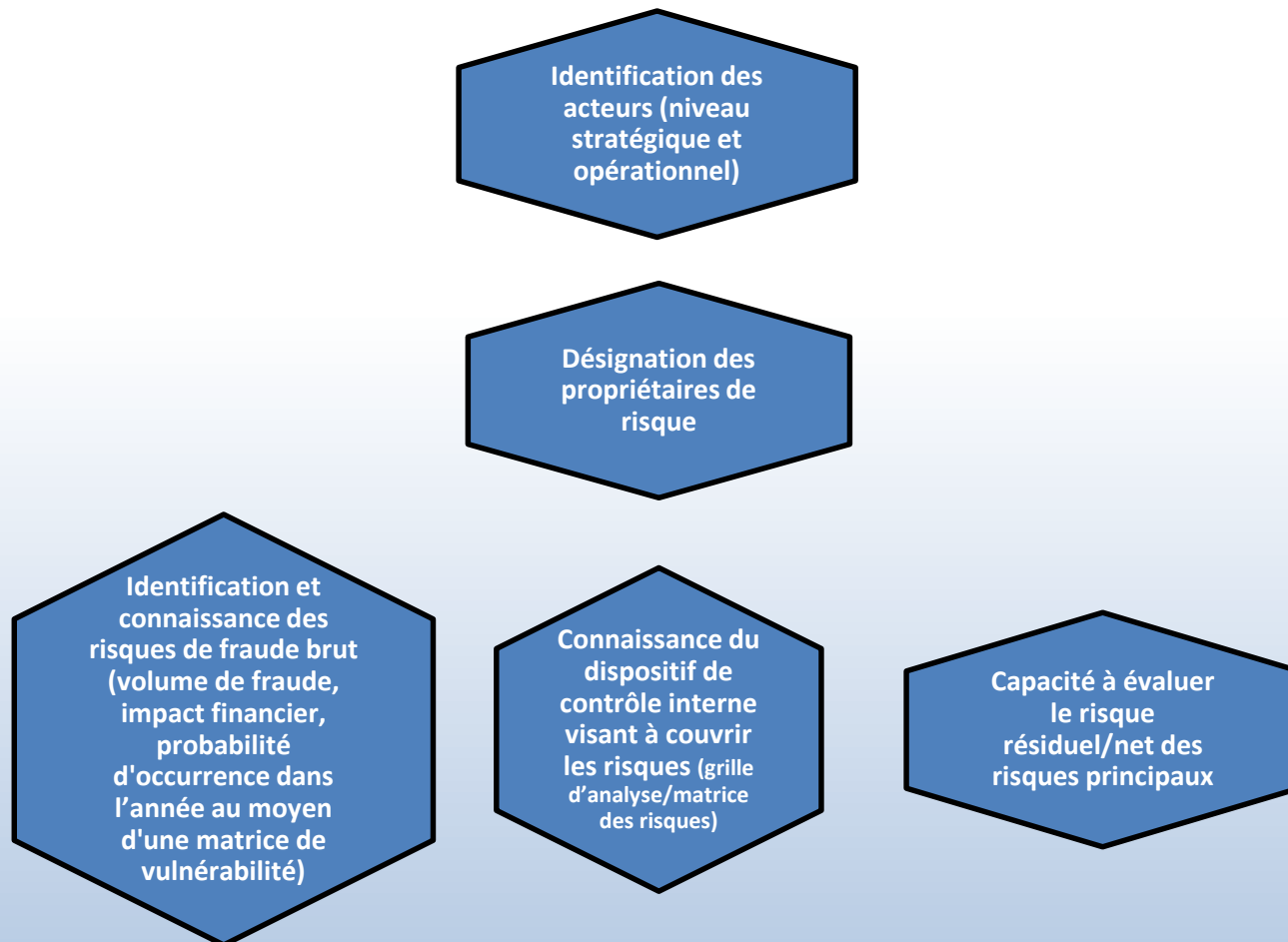
Importance de la maîtrise des risques

Les points essentiels:

Démarche en **deux temps:**

Cartographie des risques: tableau avec processus, objectif, risque inhérent (interne ou externe), propriétaire du risque, actions mises en place, occurrence risque brut, impact du risque brut (réputation et/ou financier), qualité du dispositif de contrôle interne (effectivité/efficacité), impact net (réputation et financier), cotation du risque résiduel, score global (risque brut et net), responsabilité vérification risque net, nouvelles mesures le cas échéant avec responsables (plan d'action)

Importance de la maitrise des risques: Schéma général

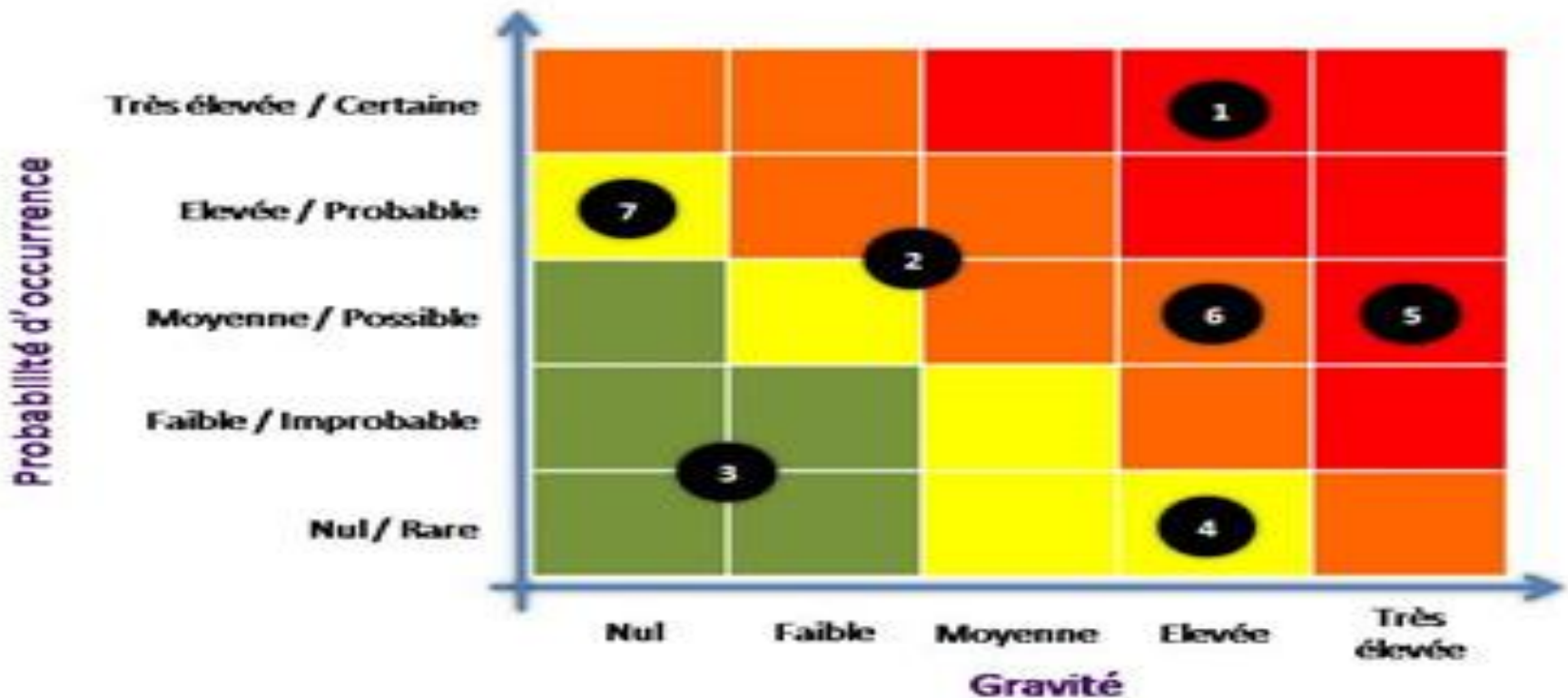


Importance de la maitrise des risques

Les points essentiels:

Démarche en deux temps:

2^{ème} temps: matrice des risques



Importance de la maîtrise des risques

La stratégie nationale du Gabon a le mérite de formaliser des axes stratégiques au plus haut niveau de l'Etat en matière de lutte anti corruption et de prévoir des actions sectorielles.

Quels domaines d'amélioration?:

-faire un document plus synthétique (231 pages cela ne facilite pas l'appropriation) en distinguant bien les responsables des actions de leurs partenaires. En effet si tout le monde est responsable personne n'est responsable au final! Pour cela il faut distinguer au sein des ministères les directions les plus compétentes pour devenir propriétaires du risque;

-de même si tout est prioritaire, rien n'est prioritaire!;

- mieux distinguer les instruments juridique, avec la mise en place de nouveaux outils opérationnels (SI, charte de déontologie, guide typologique, échange d'informations, formations) proposant sur plusieurs années des phases d'expérimentation (par secteurs, territoires, corps administratifs..) et de généralisation;

- mieux incarner les actions par des mesures concrètes qui parlent au citoyen facteur de transparence et de simplification;

Importance de la maîtrise des risques

Quels domaines d'amélioration?:

-la lutte contre la corruption ne doit pas rester abstraite: il faut s'appuyer sur des situations concrètes les plus irritantes pour le citoyen ou les acteurs économiques afin notamment de réduire sa perception de la corruption. Pour cela il faut collecter des données et identifier des typologies avec des recherches universitaires, des sondages...;

-Les grands axes stratégiques peuvent être sous une forme plus communicante, avec par exemples: mieux connaître et évaluer, mieux détecter et enquêter et enfin mieux sanctionner et recouvrer. **Cela permet aussi de mieux identifier ce qui relève de la prévention, de la détection et de la sanction;**

-la définition des objectifs n'est pas assez précise à l'intérieur des grands axes stratégiques ni pour l'administration ni pour le citoyen ou les acteurs économiques. **Il en est de même pour les résultats attendus** (pas évident d'évaluer la promotion de la célérité et de la transparence dans les marchés publics, la promotion de la méritocratie ou l'amélioration du civisme).

A minima il faut prévoir la mise en place de cartographies des risques par ministère et/ou secteurs ou directions sous la forme d'une mise en perspective « en poupée russe » permettant de gagner en lisibilité sur les responsabilités de pilotage (exemple ministre responsable que des cartographies existent dans chaque direction et chaque directeur est responsable de l'élaboration de sa propre cartographie ;

Importance de la maîtrise des risques

Quels domaines d'amélioration?:

-à mon sens le volet du blanchiment plus large que la seule corruption doit être traité à part du plan anti-corruption. les lignes directrices du GAFI et du groupe d'action contre le blanchiment en Afrique centrale (GABAC) qui appréhendent le blanchiment à travers un sous-jacent criminel beaucoup plus large que la corruption. Par contre lier fraude et corruption pourrait avoir du sens;

-chaque année il faut enfin capitaliser sur des petites victoires dans des domaines et secteurs donnés avec une communication régulière et concrète avec une logique collective de gains: c'est motivant pour les agents publics et les citoyens. Cela suppose de faire une évaluation régulière qui est facilité par l'identification de responsables uniques des actions.

III) Gestion des conflits d'intérêts

La notion de conflit d'intérêt

- L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a proposé une définition du conflit d'intérêts (*Gérer les conflits d'intérêts dans le service public: lignes directrices de l'OCDE et expériences nationales*) (2003), p.24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf> :

«Un "conflit d'intérêts" implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités.»

L'OCDE recense trois types de conflits d'intérêts:

- ❖ le conflit d'intérêts **effectif** implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités;
- ❖ on considère qu'il y a conflit d'intérêts **apparent** lorsque les intérêts privés d'un agent public sont susceptibles d'indûment influencer l'exécution de ses obligations mais qu'en réalité ce n'est pas le cas;
- ❖ il y a conflit d'intérêts **potentiel** lorsqu'un agent public a des intérêts privés d'une nature telle qu'il y aurait conflit d'intérêts si l'agent public devait à l'avenir assumer certaines responsabilités officielles (incompatibles).

La notion de conflit d'intérêt

Le conflit d'intérêts diffère de la corruption dans la mesure où celle-ci nécessite généralement un accord entre deux parties au moins et le versement d'un pot-de-vin, d'une somme d'argent ou l'existence d'un avantage quelconque.

En revanche, **il y a conflit d'intérêts lorsqu'une personne est susceptible de pouvoir privilégier ses intérêts personnels au détriment de ses responsabilités professionnelles.**

Tout conflit d'intérêts non résolu de manière adéquate dans une procédure de passation de marchés publics **a des répercussions sur la régularité même de la procédure.** Il entraîne une violation des principes de transparence, d'égalité de traitement et/ou de non-discrimination que tout marché public doit respecter en vertu de l'article 102 du règlement financier de l'UE.

Le conflit d'intérêts en droit français :

- *«toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction»* (article 2 loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).
- Une définition semblable a été retenue par le gouvernement en juillet 2013 dans le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

3 critères:

❖ le responsable public doit détenir un intérêt

Cet intérêt peut-être direct (une autre activité professionnelle) ou indirecte (l'activité professionnelle du conjoint), privé (la détention d'action d'une entreprise), public (un autre mandat électif), matériel (une rémunération) ou morale (une activité bénévole ou une fonction honorifique)

❖ Cet intérêt doit interférer avec l'exercice d'une fonction publique

L'interférence peut-être matérielle (une activité professionnelle spécialisée dans un certain secteur), géographique (les intérêts détenus dans la commune) ou temporelle (les intérêts passés)

❖ Cet interférence doit influencer ou paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction

Cela suppose **d'examiner l'intensité de l'interférence au cas par cas**: il y a un conflit d'intérêt quand l'interférence est suffisamment forte pour soulever des **doutes raisonnables quant à la capacité du responsable public pour exercer ses fonctions en toute objectivité**. Cela risque ainsi de créer un doute sur l'absence d'indépendance dans le cadre de la prise de la décision et donc de la fragiliser ainsi que ceux qui ont contribué au processus de décision.

Norme NF ISO 37001: un conflit d'intérêt est une situation où les intérêts professionnels, financiers, familiaux, politiques ou personnels peuvent interférer avec le jugement des personnes dans le cadre de leur fonction au sein de l'organisme.

Le conflit d'intérêts n'est pas en droit français un délit en soit mais une situation qui peut amener à commettre des délits.

Il importe d'exposer clairement au personnel que la déclaration d'absence de conflit d'intérêts est un **outil de prévention des conflits d'intérêts**, conçu pour:

- ❖ **sensibiliser** les employés aux risques de conflits;
- ❖ **expliquer** les secteurs à risque, à suivre dans le cadre du contrôle de gestion;
- ❖ **protéger** les employés de toute accusation ultérieure de non-déclaration de conflit d'intérêts;
- ❖ **préserver les procédures de passation de marchés et les projets cofinancés de toute irrégularité** et, ce faisant, sauvegarder les intérêts financiers de l'UE comme des États membres.

Il est impératif que l'ensemble du personnel des autorités de gestion et des bénéficiaires procédant à des passations de marchés soit sensibilisé aux situations potentielles de conflit d'intérêts, à leurs retombées, à la marche à suivre en cas de conflit ainsi qu'aux sanctions encourues.

- ✓ **Rôle fondamental de la RH et du secrétariat général**

Les conflits d'intérêts évoluent avec le temps. Il peut ainsi arriver qu'un agent responsable de la passation des marchés n'ait aucun conflit d'intérêts – effectif, potentiel ou apparent – au début d'une procédure mais que la situation change en cours de route et que l'un des membres de sa famille, voire lui-même, soit embauché par l'un des soumissionnaires potentiels. Parce que les circonstances évoluent en permanence, **il est indispensable d'assurer le suivi et la mise à jour des déclarations d'absence de conflit d'intérêts. Il faut dans ce contexte qu'à chaque entretien d'évaluation annuelle les managers puissent faire un rappel aux règles de préventions de conflits d'intérêts des agents sur postes sensibles et éventuellement les conduire à mettre à jours leurs situations de conflits d'intérêts.**

Lorsqu'il est amené à prendre connaissance de nouvelles informations au cours de la procédure (par exemple sur des opérateurs économiques proposés en qualité de sous-traitants) ou que le contexte évolue (formation d'une relation juridique ou de fait qui n'existait pas au début de la procédure, etc.), **l'employé doit immédiatement déclarer le conflit d'intérêts potentiel/apparent/effectif à son supérieur hiérarchique**, en utilisant ou non le modèle préexistant. Il doit être écarté de la suite de la procédure et toutes les étapes de la procédure auxquelles il a participé doivent, si nécessaire et dans la mesure du possible, être de nouveau accomplies. Il serait par ailleurs souhaitable que l'organisme tienne un registre des déclarations de conflit d'intérêts pour la procédure de passation de marchés concernée.



Cas type de conflit d'intérêts:

Toute personne qui participe à la rédaction des documents peut tenter d'exercer, directement ou indirectement, son influence sur la procédure d'adjudication, afin de permettre à un proche, un ami, un partenaire commercial ou financier, d'y prendre part.

Signaux d'alerte

- ❖ La personne chargée de la rédaction du dossier d'appel d'offres / un haut fonctionnaire insiste pour s'assurer le concours d'une entreprise extérieure pour rédiger ces documents alors que **c'est inutile**.
- ❖ Deux études préparatoires voire plus sont commandées sur le même sujet à des entreprises extérieures et **une personne exerce des pressions sur le personnel afin que l'une de ces études soit utilisée lors de la rédaction du dossier d'appel d'offres**.
- ❖ La personne chargée de l'élaboration des documents organise la procédure de telle sorte **qu'il ne reste plus de temps** pour réviser soigneusement les documents avant le lancement de la procédure de passation de marchés.
- ❖ **Deux ou plusieurs marchés portant sur des éléments identiques** sont lancés sur une courte période sans raison apparente, donnant lieu à l'application d'une méthode de passation de marchés moins concurrentielle.
- ❖ **Le choix se porte sur une procédure négociée alors qu'une procédure ouverte** serait parfaitement envisageable.

Merci

bruno.nicoulaud@finances.gouv.fr/bruno.nicoulaud@dbmail.com