



Politique générale de l'AFD et de PROPARCO
en matière de lutte contre la corruption, la fraude, les pratiques
anticoncurrentielles, le blanchiment de capitaux et le financement du
terrorisme

- Janvier 2013 -

TABLE DES MATIERES

I. TERMINOLOGIE	4
1. La corruption	4
2. La fraude	5
3. Les pratiques anticoncurrentielles	5
4. Le blanchiment de capitaux	6
5. Le financement du terrorisme	6
II. MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION, LA FRAUDE, LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES, LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME	7
1. Généralités.....	7
2. Les points de contrôle au stade de l’instruction des projets	7
A. Les diligences sur la qualité de la contrepartie, de son actionnariat pertinent et sur les caractéristiques du projet	7
B. Les diligences relatives aux bénéficiaires privés d’un marché déjà attribué.....	8
3. Les conventions de financement de l’AFD et de PROPARCO	9
4. Les contrôles au cours de la mise en oeuvre des projets.....	10
A. Passation, attribution et exécution des marchés financés par l’AFD	10
a. Les principes.....	10
b. Les critères d’exclusion.....	11
c. Les contrôles effectués par l’AFD.....	13
B. Les contrôles effectués par PROPARCO sur les modalités d’exécution du projet et la sélection des fournisseurs	14
C. Les contrôles au stade des versements	15
D. Les contrôles au stade des remboursements	16
E. Les contrôles au cours de la réalisation des projets	16
F. Traitement des suspicions de fraude, de corruption, de pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment et de financement du terrorisme.....	18
a. Le dispositif de remontée d’informations hiérarchique et obligatoire	18
b. Sensibilisation et formation du personnel	19

En tant qu'établissement de crédit et acteur essentiel de l'aide publique au développement, l'AFD doit être particulièrement attentive à la bonne allocation des prêts et garanties qu'elle octroie, des participations qu'elle prend et des subventions qu'elle accorde. Elle se doit également d'être très vigilante à l'égard de la réputation et de la bonne gouvernance des sociétés à qui elle accorde ses concours, y compris dans les fonds d'investissement. Il en est de même de PROPARCO qui est la filiale de l'AFD spécialisée dans le financement du secteur privé.

Ces préoccupations sont indissociables des mandats de l'Agence et de PROPARCO et de leurs orientations stratégiques qui leur assignent pour mission fondamentale de lutter contre la pauvreté et de promouvoir la croissance dans les pays de sa zone d'intervention. La corruption, la fraude ainsi que toute forme de détournement de l'aide publique et privée portent durablement atteinte à de telles missions. Il en va de même de tout financement qui conduirait, à l'insu de l'AFD et de PROPARCO, à participer à un mécanisme de blanchiment ou de financement du terrorisme.

Pour les populations bénéficiaires de l'aide, la corruption et la fraude brisent le pacte social, constituent un « impôt détourné »¹ qui pèse lourdement sur les plus pauvres, enracinent une mauvaise gestion des finances publiques, sapent l'Etat de droit et le crédit que les populations lui portent, renchérissent le coût des services publics et affaiblit toute contribution au soutien de la croissance économique d'un pays en faussant le jeu d'une saine et libre concurrence et en affectant la rentabilité d'un investissement par les coûts indirects qu'elles induisent.

De telles conséquences ne sont pas l'apanage des pays en développement puisque les pays développés sont également affectés par une telle gangrène, à des degrés variables toutefois. En revanche, les effets de la corruption et de la fraude sont bien plus destructeurs dans les pays en développement puisqu'ils constituent un obstacle essentiel à leur développement : la corruption constitue une des causes du sous-développement des pays d'intervention de l'AFD et de PROPARCO.

Pour les bailleurs de fonds, la corruption peut avoir pour conséquence de porter atteinte à la crédibilité et à la légitimité de leurs actions en en renchérissant indûment le coût et en jetant le discrédit au sein de l'opinion publique sur la bonne allocation de l'aide et parfois, plus gravement, sur l'utilité de celle-ci.

Aussi, l'AFD et PROPARCO sont-ils résolument déterminés à lutter contre la fraude et la corruption pouvant entacher leurs opérations. Leur détermination est identique à l'égard de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme : de telles activités délictueuses sapent en effet l'intégrité et la stabilité des institutions et systèmes financiers qui constituent les fondements de la croissance que l'AFD et PROPARCO entendent promouvoir. L'AFD et PROPARCO peuvent également être la proie de blanchisseurs ou de financiers du terrorisme. Leur statut respectif d'établissement public pour l'AFD ou de société privée filiale d'un établissement public pour PROPARCO rend attractif aux yeux des délinquants les concours et opérations financières qu'ils proposent en raison du caractère parfaitement légal de ces fonds que ces personnes malveillantes seraient ainsi tentées d'échanger contre de l'argent sale dans le cadre du remboursement d'un prêt ou de la mise en jeu artificielle d'une garantie.

¹ Pour reprendre une formule de l'ONG Transparency International.

Au-delà du strict respect du cadre normatif français en matière de lutte contre le blanchiment, le financement du terrorisme, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles ou la corruption transnationale, les actions de l'AFD, de PROPARGO et de leur personnel sont également guidées par un ensemble de références et de valeurs promu dans la Charte d'éthique professionnelle du groupe AFD, dont l'intégrité constitue le fondement.

Afin de ne pas participer à leur insu à l'une ou l'autre de ces infractions, l'AFD et PROPARGO ont adopté la présente politique générale qu'ils ont déclinée sous forme de procédures opérationnelles et sous forme de points de contrôle qui doivent être vérifiés ou effectués par les agents du siège et du réseau. Ce document s'inscrit dans la politique de sécurité financière de l'AFD qui se définit comme l'ensemble des moyens mobilisés aux fins de prévenir, détecter, surveiller et maîtriser le risque de non-conformité propre à l'Agence lié à ses activités et à sa zone d'intervention. Ce document rend compte de la culture du risque en vigueur au sein de l'Agence.

I. TERMINOLOGIE

L'AFD et PROPARGO ont retenu des définitions spécifiques issues de conventions internationales ou retenues par la plupart des bailleurs de fonds bi ou multinationaux.

1. La corruption

La corruption peut se présenter sous deux formes :

- la corruption active (fait de corrompre) et passive (fait d'être corrompu) d'agents publics ;
- la corruption active (fait de corrompre) et passive (fait d'être corrompu) de personnes privées.

On entend par corruption d'agent public :

- le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu de toute nature, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles ;
- le fait pour un agent public de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu de toute nature, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.

On entend par agent public :

- toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire (au sein de l'Etat de la contrepartie) qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou non, qu'elle soit rémunérée ou non et quel que soit son niveau hiérarchique ;
- toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public ;

- toute autre personne définie comme Agent Public dans le droit interne de la contrepartie.

On entend par corruption de personne privée :

- le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder, directement ou indirectement, un avantage indu de toute nature à toute personne privée, pour elle-même ou pour une autre personne ou entité, afin que, en violation de ses obligations légales, contractuelles ou professionnelles, elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte ;
- le fait pour toute personne privée de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu de toute nature, pour elle-même ou pour une autre personne ou entité, afin d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir un acte en violation de ses obligations légales, contractuelles ou professionnelles.

On entend par Personne Privée toute personne autre qu'un Agent public.

2. La fraude

La fraude s'entend de toute manœuvre déloyale (action ou omission), destinée à tromper délibérément autrui, à lui dissimuler intentionnellement des éléments ou à surprendre ou vicier son consentement, contourner des obligations légales ou réglementaires et/ou violer des règles internes (les siennes ou celles d'un tiers) afin d'obtenir un bénéfice illégitime.

La fraude n'est pas incriminée en tant que tel en droit français. Ce terme générique renvoie en revanche à une multitude d'infractions telles que l'escroquerie, le vol, les faux et usages de faux, l'abus de confiance, la fraude fiscale, etc. La fraude vise également des comportements défaillants non réprimés pénalement mais qui constituent une violation des obligations professionnelles.

Elle peut être d'origine interne ou externe à l'établissement.

3. Les pratiques anticoncurrentielles

L'AFD et PROPARCO entendent par ailleurs lutter contre toute pratique anticoncurrentielle. Celle-ci est définie comme :

- toute action concertée ou tacite ayant pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché, notamment lorsqu'elle tend à : 1° limiter l'accès au marché ou le libre exercice de la concurrence par d'autres entreprises ; 2° faire obstacle à la fixation des prix par le libre jeu du marché en favorisant artificiellement leur hausse ou leur baisse ; 3° limiter ou contrôler la production, les débouchés, les investissements ou le progrès technique ; 4° répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement ;
- toute exploitation abusive par une entreprise ou un groupe d'entreprises d'une position dominante sur un marché intérieur ou sur une partie substantielle de celui-ci ;

- toute offre de prix ou pratique de prix de vente abusivement bas, dont l'objet ou l'effet est d'éliminer d'un marché ou d'empêcher d'accéder à un marché une entreprise ou l'un de ses produits.

4. Le blanchiment d'argent

La notion de blanchiment connaît deux acceptions. En premier lieu, on entend par ce terme le procédé qui vise à dissimuler la provenance et le véritable propriétaire du produit d'actes criminels ou délictueux préalables en les réinvestissant dans des activités ou des opérations parfaitement légales afin de leur donner un caractère parfaitement licite.

En second lieu, on vise par ce terme le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit. Le blanchiment se caractérise en effet par un ensemble d'opérations à réaliser simultanément ou successivement, afin de masquer tout lien entre une infraction originelle, les gains matériels qui en ont résulté et leur bénéficiaire réel. Les experts ont en effet identifié trois grandes étapes qui reviennent de façon récurrente dans un schéma-type de blanchiment :

- le placement qui consiste à introduire "l'argent sale" c'est-à-dire les sommes d'argent en numéraire provenant directement d'une activité illicite (par exemple le trafic de stupéfiants) dans le système économique et financier d'un pays, en le convertissant sous d'autres formes (devises, or, monnaie scripturale) ;
- l'empilage qui a pour objet de brouiller les pistes et la traçabilité de cet argent sale en interdisant toute possibilité de remonter à l'origine illicite des fonds grâce à un système complexe de transactions financières successives, et au recours à des sociétés écran domiciliées dans des paradis fiscaux ;
- l'intégration qui permet de faire ressortir l'argent blanchi en le rendant utilisable sans risque d'être rattaché à son origine illicite en le mélangeant avec des fonds d'origine licite à travers les circuits économiques légaux d'un pays.

L'AFD et PROPARCO peuvent, à leur insu, servir d'intermédiaire dans le processus de blanchiment en apportant, sans le savoir, leur concours à un schéma de blanchiment au stade d'une des étapes précitées.

5. Le financement du terrorisme

On entend par financement du terrorisme le fait de fournir ou de réunir, directement ou indirectement, des fonds ou de gérer des fonds dans l'intention de les voir utiliser ou en sachant qu'ils vont être utilisés en vue de commettre un acte terroriste.

Le financement du terrorisme renvoie, en général, à un mécanisme de noircissement de fonds d'origine licite, souvent des petites sommes difficiles à détecter. Il n'en est pas moins vrai que le produit d'activités illicites peut également servir à financer des activités terroristes (trafic de stupéfiants, vente d'armes, etc.).

II. MESURES PRISES POUR LUTTER CONTRE LA CORRUPTION, LA FRAUDE, LES PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES, LE BLANCHIMENT ET LE FINANCEMENT DU TERRORISME

1. Généralités

L'AFD et PROPARCO se sont dotés d'un corps de procédures et de dispositions contractuelles afin de lutter contre la corruption, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Ce dispositif comprend différents outils et induit un certain nombre d'actions qui ont pour objet de constituer un ensemble de points de contrôle aux différents stades de la vie d'un projet financé par les deux institutions.

2. Les points de contrôle au stade de l'instruction des projets

A. Les diligences sur la qualité de la contrepartie, de son actionnariat pertinent et sur les caractéristiques du projet

Dans le cadre de l'instruction de tout projet, un certain nombre d'éléments d'information sur la contrepartie² et, lorsque cela est pertinent, sur son actionnariat doivent être réunis.

Certains de ces éléments sont collectés dans le cadre de la cotation financière à laquelle l'AFD et PROPARCO soumettent leurs prospectus. Le caractère sincère et fiable des comptes de la contrepartie tout comme la bonne gestion de ses finances ou la qualité de sa gouvernance interne sont des données prises en compte dans le cadre de cette cotation. D'autres éléments sont collectés au titre des diligences de connaissance du client (« KYC ») qui s'imposent à toute institution financière française dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme. L'ensemble des données collectées sont consignées par écrit.

Il est notamment demandé de renseigner un formulaire « KYC » sur la contrepartie auquel doivent être joints les documents légaux et comptables de celle-ci. Des diligences réputationnelles et anti-terroristes doivent également être réalisées à son endroit afin de s'assurer qu'aucun élément négatif de notoriété publique n'entache sa réputation et son honorabilité. A cet égard, une attention toute particulière est portée aux éléments qui pourraient faire ressortir des problèmes de bonne gouvernance au sein de la contrepartie ou des poursuites auxquelles elle, ses dirigeants ou ses administrateurs auraient eu à faire ou auxquelles ceux-ci feraient face. Tout élément négatif collecté doit faire l'objet de clarification. Le Département du Contrôle Permanent et de la Conformité (CPC) effectue un contrôle de second niveau des éléments collectés matérialisé dans le cadre d'un avis.

Il est procédé de la même façon à l'égard de l'actionnariat pertinent de la contrepartie. Les diligences d'identification et de réputation sont effectuées pour les différentes structures qui composent l'actionnariat de la contrepartie au-delà d'un certain seuil de détention du capital ou des droits de vote de la contrepartie déterminé en fonction du degré de risque présenté par celle-ci dépendant de sa nature et sa localisation géographique. Plus le niveau de risque est élevé, plus le seuil de connaissance de son actionnariat est fin.

² On entend par ce terme le cocontractant facial, direct de l'AFD (emprunteur, bénéficiaire d'une subvention, etc.). Dans certains cas, la contrepartie n'est qu'un intermédiaire et les financements octroyés sont rétrocédés ou utilisés par une autre entité qui est alors qualifiée de bénéficiaire final.

Plus largement, au stade de l’instruction, l’AFD et PROPARCO vérifient que la finalité et la justification économique du projet financé sont fondées et que son coût est correctement évalué.

B. Les diligences relatives aux bénéficiaires privés d’un marché déjà attribué

L’AFD peut financer soit une personne publique pour un projet devant donner lieu à la passation de marchés publics (*cf. infra* II.4.A), soit une personne privée déjà attributaire d’un marché ou d’une licence, projets principalement portés par PROPARCO. PROPARCO ne finance en effet jamais le marché public passé par un Etat étranger. En revanche, il peut intervenir après que le processus de passation de marché soit achevé, en finançant l’attributaire de ce marché. PROPARCO procède alors à un contrôle ex-post des conditions d’attribution du marché ou de la licence à l’opérateur privé.

Dans cette hypothèse, PROPARCO vérifie en premier lieu, dès le stade de l’instruction des projets, que les caractéristiques des marchés sont en cohérence avec les investissements ou prestations à réaliser et les références disponibles. De même à ce stade, PROPARCO exerce sa vigilance à l’égard des modalités d’attribution de la concession ou de la licence à l’opérateur privé.

Lorsque la concession ou la licence a été attribuée (ou renouvelée) à la suite d’un appel d’offres / une mise en concurrence (principalement dans les secteurs du transport, de l’énergie et des télécommunications), les points de contrôle se matérialisent par une analyse juridique et une analyse technique du processus d’appel d’offres.

L’analyse juridique, réalisée par un cabinet d’avocats, vise à s’assurer (i) que l’adjudication d’un marché a bien été faite en conformité avec le droit local relatif aux marchés publics ou que le renouvellement d’une licence a bien été fait conformément aux règles imposées par le droit local et (ii) que cette adjudication n’a pas fait l’objet de recours par des tiers ou que les recours ont été purgés.

Si le marché a déjà été passé, PROPARCO procède à l’analyse technique du processus d’appel d’offres en reprenant les principales étapes (présélection, short-list, adjudication) et en s’assurant qu’elles sont cohérentes et n’ont pas donné lieu à des soupçons de corruption. L’analyse est notamment effectuée par des recherches sur des sources ouvertes et sur le terrain, le cas échéant.

Dans l’hypothèse où la concession ou la licence a été attribuée en gré à gré (secteur des mines, secteur du transport et de l’énergie)³, il est procédé à une analyse juridique via un cabinet extérieur aux fins de s’assurer de la conformité avec le droit local et de l’absence de recours.

³ Ce gré à gré s’explique i/ soit par les spécificités du secteur (par exemple dans le secteur des mines c’est le mode d’attribution privilégié, une licence d’exploration pouvant être transformée en concession minière, ii/ soit par le degré de technicité des autorités compétentes (beaucoup de pays d’Afrique sub-saharienne n’ont pas la capacité de préparer des appels d’offres pour des projets d’énergie), iii/ soit par la complexité du projet (par exemple les projets hydrologiques sont souvent développés par des acteurs indépendants qui le soumettent ensuite aux autorités).

3. Les conventions de financement de l'AFD et de PROPARCO

Les documents conventionnels de l'AFD et de PROPARCO contiennent plusieurs dispositions visant à lutter contre la corruption, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles, le blanchiment et le financement du terrorisme.

Au titre des déclarations, les conventions prévoient que la contrepartie déclare que :

- i/ ses fonds propres ii/ les fonds investis dans le projet ne sont pas d'origine illicite au regard du droit français et notamment, ne sont en rapport avec aucune activité criminelle organisée, aucun trafic illicite de quelque nature qu'il soit, aucune fraude, aucun acte de corruption ou de financement du terrorisme, sans que cette liste soit limitative. Elle effectue la même déclaration au regard de son droit ;
- le projet (notamment lors de la négociation, de la passation et de l'exécution de contrats financés au moyen du crédit) n'a donné lieu à aucun acte de corruption ou de fraude.

Au titre des engagements, les conventions prévoient que la contrepartie s'engage :

- à n'entrer en relation d'affaires avec aucune des personnes, des groupes ou des entités figurant sur l'une quelconque des listes de sanctions financières adoptées par les Nations Unies, l'Union Européenne et/ou la France (incluant notamment la lutte contre le financement du terrorisme) ;
- à ne pas acquérir ou fournir de matériel ou intervenir dans des secteurs sous embargo des Nations Unies, de l'Union européenne et/ou de la France ;
- à ce que i/ ses fonds propres ii/ les fonds investis dans le Projet ne soient pas d'origine illicite au regard a) du droit français et notamment, ne soient en rapport avec aucune activité criminelle organisée, aucun trafic illicite de quelque nature qu'il soit, aucune fraude, aucun acte de corruption ou de financement du terrorisme, sans que cette liste soit limitative b) de son droit. Dans tous les cas, la contrepartie s'engage à avertir sans délai l'AFD ou PROPARCO si elle a connaissance d'information faisant peser des soupçons sur le caractère illicite desdits fonds ;
- à ce que le projet (notamment lors de la négociation, de la passation et de l'exécution de contrats financés au moyen du crédit) ne donne lieu à aucun acte de corruption ou de fraude.
- [pour les institutions financières] à ce que le projet financé au moyen du crédit ne donne lieu à aucun acte de corruption, de pratiques anticoncurrentielles et à aucune fraude.

La violation de ces déclarations et engagements constitue des cas de défaut pouvant entraîner, notamment :

- l'annulation de la fraction du financement affectée aux biens, travaux ou services qui n'ont pas été acquis conformément à ces dispositions ;
- dans le cas d'une subvention, une demande de remboursement de tout ou partie des fonds versés ;
- dans le cas d'un prêt, l'exigibilité anticipée de tout ou partie du prêt.

A la différence de PROPARCO, l'AFD impose à la contrepartie, aux termes des Directives pour la passation des Marchés dans les Etats étrangers, qu'elle introduise dans tout marché financé partiellement ou intégralement par l'AFD des clauses aux termes desquelles le titulaire du marché déclarera (i) qu'il n'a commis aucun acte susceptible d'influencer le processus d'attribution du marché au détriment de la contrepartie et notamment qu'aucune Pratique Anticoncurrentielle n'est intervenue et n'interviendra et que (ii) la négociation, la passation et l'exécution du contrat n'a donné et ne donnera pas lieu à un acte de corruption ou de fraude.

La contrepartie s'engage en outre à ce que les dossiers d'appel d'offres et les marchés financés par l'AFD contiennent une stipulation requérant des candidats et titulaires qu'ils autorisent l'AFD à examiner les documents et pièces comptables et autres documents relatifs à la soumission de l'offre et à l'exécution du marché et de les soumettre pour vérification à des auditeurs désignés par l'AFD

En cas de violation ces engagements, l'AFD se réserve le droit de prendre toute action appropriée, notamment le droit de :

- rejeter la proposition d'attribution d'un marché si elle établit que le candidat auquel il est recommandé d'attribuer le marché est coupable de Corruption, directement ou par l'intermédiaire d'un agent, ou s'est livré à des Fraudes ou des Pratiques Anticoncurrentielles en vue de l'obtention de ce marché ;
- déclarer la passation du marché non-conforme et exercer ses droits au titre des stipulations de la Convention de Financement relatives à l'exigibilité anticipée du financement ou à sa résiliation, selon le cas, si elle détermine, à un moment quelconque, que les représentants du bénéficiaire se sont livrés à la Corruption, à des Fraudes, ou à des Pratiques Anticoncurrentielles pendant la procédure de passation du marché ou l'exécution du marché sans que la contrepartie ait pris, en temps voulu et à la satisfaction de l'AFD (sauf stipulation contraire de la Convention de Financement), les mesures nécessaires pour remédier à cette situation, y compris en manquant à son devoir d'informer l'AFD lorsqu'il a eu connaissance de telles manœuvres.

Même lorsqu'un marché est attribué après l'émission d'un avis de non-objection (ANO), l'AFD peut encore déclarer la passation de marchés non conforme et donc annuler son financement si elle conclut que l'ANO a été émis sur la base d'informations incomplètes, inexactes ou trompeuses fournies par le Bénéficiaire ou que les termes et conditions du marché ont été modifiés sans l'approbation de l'AFD.

4. Les contrôles au cours de la mise en œuvre des projets

A. Passation, attribution et exécution des marchés financés par l'AFD

a. Les principes

La procédure de passation des marchés financés par l'AFD, en particulier dans le cadre de son aide-projet dans les Etats étrangers, est régie par deux principes essentiels : (i) l'application par la contrepartie de son droit national et (ii) le respect de principes inspirés des bonnes pratiques internationales, notamment celles définies par l'OCDE (économie, ouverture à la concurrence, équité, transparence) et les Nations Unies (lutte contre la corruption).

Que les contreparties bénéficiaires de ses concours soient soumises au code des marchés publics local ou non, l'AFD s'assure que les marchés sont passés en tenant compte de ces grands principes.

Les contreparties bénéficiaires des financements de l'AFD conservent toutefois l'entière responsabilité de la mise en œuvre des projets ainsi financés en conformité avec le droit qui leur est usuellement applicable et des engagements pris au titre de la convention de financement. Cela concerne en particulier tous les aspects du processus de passation et d'exécution des marchés. Néanmoins, le souci de contrôler rigoureusement l'utilisation des fonds de ses concours conduit l'AFD à vérifier les modalités d'attribution des marchés passés par ses contreparties pour la réalisation des projets qu'elle finance⁴.

Des exceptions au principe de mise en concurrence sont possibles. Elles ne peuvent toutefois être qu'exceptionnelles, solidement argumentées et conformes à la réglementation nationale applicable. Le recours au gré à gré doit être expressément approuvé par l'AFD et faire l'objet d'une justification (urgence impérieuse suite à des événements imprévisibles et extérieurs aux parties, les cas très rares de prestataire unique et lorsque le montant du marché n'excède pas 10 000 euros). Par ailleurs, les conditions contractuelles, et notamment le prix du marché envisagé, sont analysées afin de s'assurer de leur caractère raisonnable et équilibré.

b. Les critères d'exclusion

L'AFD impose à ses contreparties des critères visant notamment à exclure (i) des processus préalables de passation de marchés financés par l'AFD et/ou (ii) de l'attribution desdits marchés, les personnes physiques ou morales (y compris tous les membres d'un groupement et leurs sous-traitants éventuels) qui, à la date de remise d'une candidature ou d'une offre ou lors de l'attribution du marché, notamment :

- (1) sont en état ou font l'objet d'une procédure de faillite, de liquidation, de règlement judiciaire, de sauvegarde, de cessation d'activité, ou sont dans toute situation analogue résultant d'une procédure de même nature ;
- (2) ont fait l'objet d'une condamnation prononcée depuis moins de cinq ans par un jugement ayant force de chose jugée dans le pays de réalisation du projet pour un acte constitutif de fraude ou de corruption ou tout délit commis dans le cadre de la passation ou de l'exécution d'un marché, sous réserve d'informations complémentaires que les candidats jugeront utiles de transmettre dans le cadre de la déclaration d'intégrité ci-dessous évoquée, qui permettront d'estimer que cette décision d'exclusion n'est pas pertinente dans le cadre du projet financé par l'AFD ;
- (3) figurent sur les listes de sanctions financières adoptées par les Nations Unies, l'Union européenne et/ou la France, notamment au titre de la lutte contre le financement du terrorisme et contre les atteintes à la paix et à la sécurité internationales ;
- (4) en matière professionnelle, ont commis au cours des cinq dernières années une faute grave à l'occasion de la passation ou de l'exécution d'un marché, constatée par tout moyen que la contrepartie peut justifier ;

⁴ Les exigences de l'AFD concernant la passation des marchés qu'elle finance à l'étranger ainsi que le type de contrôle qu'elle exerce dans cette hypothèse, sont détaillées dans *les Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans le Etats étranger*, disponible sur le site Internet de l'AFD.

- (5) n'ont pas rempli leurs obligations relatives au paiement des cotisations de sécurité sociale ou leurs obligations relatives au paiement de leurs impôts selon les dispositions légales du pays où ils sont établis ou celles du pays de la contrepartie ;
- (6) ont fait l'objet depuis moins de cinq ans d'une condamnation par un jugement ayant force de chose jugée pour un acte constitutif de fraude, corruption ou pour tout délit commis dans le cadre de la passation ou de l'exécution d'un marché financé par l'AFD ;
- (7) sont sous le coup d'une décision d'exclusion prononcée par la Banque mondiale, à compter du 30 mai 2012, et figurent à ce titre sur la liste publiée à l'adresse électronique <http://www.worldbank.org/debarr>, sous réserve d'informations complémentaires que les candidats jugeront utiles de transmettre dans le cadre de la déclaration d'intégrité ci-dessous évoquée, qui permettront d'estimer que cette décision d'exclusion n'est pas pertinente dans le cadre du projet financé par l'AFD ;
- (8) se sont rendus coupables de fausses déclarations en fournissant les renseignements exigés par la contrepartie dans le cadre de la passation du marché.

L'AFD exige de la contrepartie, bénéficiaire de ses financements, qu'elle impose aux candidats la fourniture d'une déclaration d'intégrité reprenant les critères énoncés ci-dessus. Cette déclaration dûment signée sera obligatoirement incluse comme pièce contractuelle du marché.

En raison de situations de conflit d'intérêts ou de distorsion de concurrence, ne peuvent, sauf exception dûment acceptée par l'AFD, participer à un processus de mise en concurrence les personnes physiques ou morales (y compris tous les membres d'un groupement et leurs sous-traitants éventuels) qui:

- (1) sont une filiale contrôlée par la contrepartie ou un actionnaire contrôlant la contrepartie, à moins que le conflit en découlant ait été porté à la connaissance de l'AFD et résolu à sa satisfaction ;
- (2) ont des relations d'affaires ou familiales avec un membre des services de la contrepartie impliquée dans le processus de sélection ou le contrôle du marché en résultant, à moins que le conflit en découlant ait été porté à la connaissance de l'AFD et résolu à sa satisfaction ;
- (3) sont contrôlées ou contrôlent un autre soumissionnaire, sont placées sous le contrôle de la même entreprise qu'un autre soumissionnaire, reçoivent d'un autre soumissionnaire ou attribuent à une autre soumissionnaire directement ou indirectement des subventions, ont le même représentant légal qu'un autre soumissionnaire, entretiennent directement ou indirectement des contacts avec un autre soumissionnaire leur permettant d'avoir et de donner accès aux informations contenues dans leurs offres respectives, de les influencer ou d'influencer les décisions de la contrepartie ;
- (4) sont engagés pour une mission de conseil qui, par sa nature, risque de s'avérer incompatible avec leurs missions pour le compte de la contrepartie ;

- (5) dans le cas d'une procédure ayant pour objet la passation d'un marché de travaux ou de fournitures :
- i. ont préparé eux-mêmes ou ont été associés à un consultant qui a préparé des spécifications, plans, calculs et autres documents utilisés dans le cadre du processus de mise en concurrence considéré ;
 - ii. sont elles-mêmes, ou l'une des entreprises auxquelles elles sont affiliées, recrutées ou doivent l'être par la contrepartie pour effectuer la supervision ou le contrôle des travaux dans le cadre du marché.
- (6) sont des entreprises publiques dans l'incapacité d'établir (a) qu'elles jouissent de l'autonomie juridique et financière et (b) qu'elles sont gérées selon les règles du droit commercial.

Les critères énoncés ci-dessus doivent également être repris dans la déclaration d'intégrité que les soumissionnaires doivent remplir.

c. Les contrôles effectués par l'AFD

Conformément à ses Directives pour la passation des marchés dans les Etats étrangers, l'AFD a pour principe d'exiger des maîtres d'ouvrage, des titulaires de marchés et des bénéficiaires ultimes de ses financements qu'ils observent les règles d'éthique et d'intégrité les plus rigoureuses durant la passation et l'exécution des marchés que l'AFD finance en tout ou partie.

Cette exigence se traduit de plusieurs façons :

- o elle conduit à introduire dans la convention de financement, outre les déclarations et engagements visées *supra* au titre II, section 3, des clauses permettant de s'assurer de la bonne destination des fonds en fixant les modalités de versement des fonds. Les conventions prévoient, en effet, trois modalités de versement des fonds : le remboursement des dépenses préfinancées sur présentation des factures acquittées ; le règlement direct des entreprises sur présentation des factures approuvées par la contrepartie et le versement sous forme d'avances renouvelables sur présentation des justificatifs de l'utilisation des fonds de l'avance précédente et du paiement des dépenses correspondantes, les fonds insuffisamment justifiés devant être reversés à l'AFD ;
- o elle conduit à imposer à la contrepartie, au stade de la préparation du projet l'établissement d'un plan de passation de marchés. Ce document identifie les marchés à passer au titre du projet financé par l'AFD en déterminant pour chacun d'eux : son objet, la nature des prestations, leur montant prévisionnel, le mode de passation prévu, le type de procédure (internationale ou nationale), la méthode d'évaluation retenue et le calendrier prévisionnel d'attribution. Ce document clef de cadrage et d'organisation en amont des différents processus de sélection doit être soumis à la non-objection préalable de l'AFD. Il doit être actualisé aussi souvent que nécessaire et au moins annuellement. La contrepartie s'engage à mettre en œuvre le plan de passation de marchés dans les conditions approuvées par l'AFD ;

- elle conduit l'AFD à effectuer des contrôles⁵ permettant de s'assurer que les différentes étapes du processus de passation de marché se déroulent dans les conditions d'intégrité, de transparence, d'équité et d'efficacité requises. La passation des marchés reste toutefois *in fine* de la responsabilité exclusive de la contrepartie du concours. Les contrôles de l'AFD se matérialisent principalement par l'émission d'avis de non-objection (ANO) qui s'exercent *ex-ante* à des étapes précises du processus de passation des marchés. Ces ANO ont pour objet de valider le fait que l'attribution du marché répond bien aux conditions posées à l'octroi du financement par l'AFD (notamment au regard des critères d'exclusion posés par l'AFD) mais également de s'assurer qu'aucun acte de corruption ou aucune fraude n'entache le marché financé. Dans le cadre de l'émission de leurs ANO, les agents de l'AFD disposent d'outils d'aide à la prise de décision : le premier document liste les points de contrôle du processus d'attribution d'un marché ; le second énonce des signaux d'alerte qui peuvent permettre de déceler des actes frauduleux ou des pratiques corruptrices entachant la passation du marché.

Lorsque le bénéficiaire du financement de l'AFD n'est pas l'entité en charge de passer les marchés (rétrocession, intermédiation financière) alors toutes les dispositions doivent être prises (ex : autorisation de la contrepartie, levée du secret bancaire et/ou professionnel en cas d'intermédiation,...) afin que ces engagements s'appliquent à cette entité exécutrice ou au bénéficiaire final du financement.

Dans le cas où le financement de l'Agence intervient alors que le processus de passation de marché est déjà engagé, voire achevé, l'AFD procédera également à un contrôle ex-post afin de s'assurer que ledit processus répond globalement à ses exigences et que le marché en résultant est éligible à son financement.

B. Les contrôles effectués par PROPARCO sur les modalités d'exécution du projet et la sélection des fournisseurs

PROPARCO peut financer un opérateur privé qui devra avoir recours, au travers d'un marché, à des sous-traitants ou des fournisseurs. Cette étape se déroulera à la suite de l'octroi par PROPARCO de son financement. Dans cette hypothèse, PROPARCO exercera sa vigilance au niveau des modalités d'exécution par l'opérateur du projet, y compris le mode de sélection et les relations contractuelles avec les fournisseurs.

L'opérateur privé retenu pour réaliser le projet peut soit (i) sélectionner ses principaux fournisseurs / constructeurs / ensemble grâce à un appel d'offres / un processus de mise en concurrence, soit (ii) faire appel à des sociétés liées qui fourniront l'équipement / réaliseront la construction, soit (iii) passer un marché de gré à gré dans des cas exceptionnels (urgence, extension, etc.). Dans les trois cas, PROPARCO demandera le plus souvent à un ingénieur indépendant de valider la capacité technique, le risque technologique et les coûts de la solution proposée. Ce dernier point est particulièrement approfondi dans les cas (ii) et (iii), et si de surcroît la concession a été négociée en gré à gré. En outre, PROPARCO recherchera, autant que possible, un certain nombre de benchmarks de coûts sur le secteur et/ou sur la

⁵ Pour plus de détails, voir *Les Directives pour la passation des marchés financés par l'AFD dans le Etats étrangers* disponible sur le site Internet de l'AFD.

technologie employée. Ces points de contrôle seront en général disponibles avant le premier décaissement, les principaux contrats étant signés avant le premier décaissement.

L'ingénieur indépendant pourra également être mobilisé pour donner son avis sur des contrats moins importants finalisés au cours de la période de construction. Ce sera le cas en particulier pour s'assurer que les contrats avec des sociétés sœurs ont été passés sur un pied d'égalité.

C. Les contrôles au stade des versements

Dans le but de limiter les possibilités de fraude, de corruption ou de financement du terrorisme dans le versement des fonds, le groupe effectue un double contrôle, l'un avant le versement l'autre, ex post, à la suite du versement.

Les agents opérationnels et les agents en charge des versements doivent pour les premiers s'assurer que les versements au compte de l'emprunteur, du bénéficiaire d'une subvention, de la société concernée par la prise de participation ou du bénéficiaire de la mise en jeu de la garantie donnée (qualifiés ci-après de la contrepartie) sont effectués sur un compte ouvert dans le pays d'intervention et/ou sur le compte prévu dans la convention de financement et, pour les seconds, que la banque récipiendaire ainsi que la contrepartie ne figurent pas sur les listes des personnes, groupes ou entités faisant l'objet de sanctions financières de la part des Nations Unies, de l'Union européenne et de la France.

Les versements directs au compte d'un fournisseur au titre d'un marché ayant fait l'objet d'un ANO impliquent également qu'il soit vérifié que la banque récipiendaire ainsi que le fournisseur ne figurent pas sur les listes de sanctions financières précitées et que le compte du fournisseur destinataire est ouvert dans le pays d'intervention ou dans le pays de son siège social et qu'il correspond à celui prévu dans le (les) contrat(s) ayant fait l'objet de l'ANO.

Les versements en faveur de la contrepartie ou d'un fournisseur sur un compte non prévu dans les contrats impliquent l'obtention de la part de ceux-ci de justifications quant aux raisons de ce changement. Ces éléments d'explication doivent être portés par les agents opérationnels à la connaissance du Département CPC pour avis de conformité.

Les versements au compte d'une entité autre que la contrepartie ou le fournisseur ayant fait l'objet d'un ANO, ou effectués selon des modalités particulières, nécessitent également la collecte auprès de la contrepartie ou du fournisseur des raisons expliquant ce changement ou ces modalités particulières. Le Département CPC doit être saisi de ces raisons afin de rendre un avis. Il est également nécessaire de vérifier si le bénéficiaire potentiel des versements figure ou non sur les listes de sanctions financières précitées.

L'examen de la justification du changement de domiciliation doit également faire l'objet d'une attention particulière i/ lorsque le compte destinataire est domicilié dans un pays présentant un risque très élevé, notamment dans un pays faisant l'objet de sanctions financières de la part des Nations Unies, de l'Union européenne et de la France ou dans une juridiction non coopérative fiscalement ou dans tout autre centre offshore non prévus et admis dans le montage convenu ; ii/ pour les opérations de crédit documentaire.

D. Les contrôles au stade des remboursements

Les modalités de remboursement ou de réception de sommes de toute nature, dont notamment les dividendes, ou de dénouement des prises de participation (cession des participations) peuvent être révélatrices de pratiques frauduleuses ou de blanchiment justifiant un examen particulier. C'est notamment le cas pour :

- les remboursements anticipés, partiels ou intégraux (l'origine des fonds utilisés à cet effet par l'emprunteur ou la caution doit alors être justifiée) ;
- les règlements effectués par des tiers distincts de la contrepartie ou de ses garants, non prévus dans la convention d'ouverture de crédit ou l'un de ses avenants ;
- les règlements effectués par des transferts en provenance de pays présentant un risque très élevé, notamment de pays faisant l'objet de sanctions financières de la part des Nations Unies, de l'Union européenne et de la France ou de juridictions non coopératives fiscalement ou de tout autre centre financier offshore, non prévus et admis dans le montage convenu ;
- les paiements en espèces des échéances ou de toute autre somme.

Dans ces hypothèses ou pour toute autre modalité de remboursement qui leur paraîtrait suspecte, les agents informés par la contrepartie de son souhait de rembourser son ou ses crédits par anticipation en informent immédiatement le Département CPC par note explicative après avoir réalisé les diligences qui s'imposent (justification économique du remboursement anticipé, diligences réputationnelles et anti-terroristes sur le tiers s'étant substitué à la contrepartie ou à ses garants et justification de cette substitution, clarification sur l'origine des fonds, justification des paiements en espèces, etc.). Cette note explicative, accompagnée des diligences réalisées, fait l'objet d'un contrôle de second niveau matérialisé par un avis du Département CPC.

E. Les contrôles au cours de la réalisation du projet

L'AFD et PROPARCO maintiennent, grâce notamment à leur réseau d'agences ou de bureaux de représentation à l'étranger, un contact permanent avec la contrepartie et les principaux partenaires des projets qu'ils financent et exercent divers points de contrôle quant à la bonne réalisation de ces projets à travers notamment :

- des missions de supervision, réalisées par le chef de projet, par l'agence ou par un consultant qui impliquent des visites sur place ;
- la vérification de la réalisation des contrôles prévus par les conventions de financement ;
- le suivi de la réalisation des conditions suspensives et des engagements particuliers contenus dans la convention de financement ;
- le suivi régulier des processus de passation des marchés assorti de l'émission des avis de non objection, ainsi que des documents attestant de la réalisation des contrôles préalables à leur délivrance ;
- l'analyse des informations recueillies aux différents stades du projet, notamment celles rendues nécessaires au titre de la constance des vigilances de connaissance du client en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;

- l'analyse des rapports d'avancement du projet remis par les contreparties, qu'elles se sont engagées à produire selon une périodicité définie dans la convention de financement (trimestrielle ou semestrielle).

Ces différents contacts et recueils d'informations ont pour but d'évaluer de manière permanente notamment :

- l'avancement du projet en conformité avec ses objectifs et indicateurs associés ;
- la réalité de la capacité opérationnelle (technique, humaine et financière) de la contrepartie ;
- le respect par la contrepartie de ses obligations contractuelles en matière de lutte contre la corruption, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;
- le maintien de la validité des garanties personnelles, en étant vigilant au regard des risques potentiels de blanchiment, notamment à toute substitution de garant et le besoin de renouvellement des garanties réelles prises par l'AFD ou PROPARCO.

A l'issue de la phase de suivi opérationnel, l'AFD analyse *ex-post* la mise en œuvre des projets dans le cadre d'une procédure dite d'achèvement du projet comprenant une évaluation rétrospective décentralisée (ou non) de celui-ci. Cette procédure répond aux finalités suivantes :

- fournir une information synthétique sur la nature, le déroulement et les résultats du projet ;
- recueillir les avis *ex-post* des Directeurs d'agences (ou des Directeurs de Département géographique ou des responsables de divisions techniques pour certains projets multi-pays) et des Ambassadeurs sur le déroulement et les résultats du projet ;
- servir d'instrument de « redevabilité » des projets.

L'évaluation rétrospective a pour principal objectif de formuler une opinion indépendante et motivée sur la pertinence, dans leur contexte d'intervention, et les performances, à leur achèvement, des projets/programmes ayant bénéficié de concours de l'AFD. Cette démarche répond au souci de l'AFD d'assurer une information objective sur la bonne utilisation des fonds publics qu'elle est chargée de mettre en œuvre mais aussi à la volonté de mieux connaître le résultat de ses opérations, de tirer les leçons des interventions passées et de promouvoir un dialogue renforcé avec ses partenaires.

Dans le cadre du suivi de ses contreparties, PROPARCO s'assure également que la réalisation de l'opération ou du projet se déroule de manière satisfaisante dans ses aspects organisationnel, technique, financier, versement et recouvrement, mais également dans ses aspects de lutte contre la corruption, le blanchiment, le financement du terrorisme, la fraude et les pratiques anticoncurrentielles.

Les modalités de ce suivi se traduisent par :

- la réalisation des contrôles prévus par les conventions de financement notamment quant au respect de ses obligations contractuelles en matière de lutte contre la corruption, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles et de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ;

- recueillir et tenir à jour une information de base sur le déroulement des opérations comprenant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs permettant de vérifier les écarts entre les réalisations effectives et les prévisions décrites dans les notes de présentation aux instances de décision (plan d'affaires, en annexe de la présentation aux instances) ;
- analyser les informations recueillies aux différents stades du projet, notamment concernant des éventuels changements d'actionnaires notamment au regard de la lutte contre le blanchiment, la corruption, la fraude, les pratiques anticoncurrentielles et le financement du terrorisme et aux dates pouvant être critiques dans la vie du projet ;
- veiller à la remise par les contreparties des informations prévues au titre des engagements particuliers dans les conventions de financement.

Pour ce faire, le responsable du suivi opérationnel dispose de contacts et échanges permanents avec les contreparties, grâce notamment à ses bureaux de représentation dans sa zone d'intervention, d'alertes effectuées dans le cadre du Comité des Risques trimestriel (contreparties à surveiller et celles dont la situation s'est dégradée par rapport à la précédente cotation). PROPARCO effectue par ailleurs des missions de supervision selon une périodicité appropriée au projet.

F. Traitement des suspicions de fraude, de corruption, de pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment, de financement du terrorisme

Les suspicions de fraude, de corruption, de pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment ou de financement du terrorisme entachant un projet financé par l'AFD ou PROPARCO doivent obligatoirement et immédiatement être signalées par les agents au travers d'un mécanisme de remontée d'informations par la voie hiérarchique qui a seule compétence pour traiter ces problématiques. Ce dispositif de remontée d'informations hiérarchique vient compléter la collecte des informations résultant des diligences de connaissance du client « KYC », au titre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme, qui sont effectuées tout au long de la relation d'affaires avec une contrepartie.

L'AFD et PROPARCO disposent également d'un mécanisme de déclaration des incidents opérationnels qui recense, via un outil informatisé, notamment les fraudes internes et externes identifiées par le dispositif de contrôle interne de premier niveau ou les événements mettant en évidence le non respect des procédures en matière de conformité, et tout particulièrement les exigences en matière LAB/FT.

Il existe par ailleurs au sein de l'AFD un dispositif de conseil à l'éthique professionnelle vers le Conseiller en charge de l'éthique qui traite de toute difficulté relative à l'application ou au respect des dispositions de la charte d'éthique professionnelle. Ce dispositif est applicable à PROPARCO.

a. Le dispositif de remontée d'informations hiérarchique et obligatoire

L'AFD et PROPARCO se sont dotés d'un dispositif de remontée d'informations à la Direction générale par la voie hiérarchique des suspicions de fraude, de corruption, de pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment ou de financement du terrorisme qui entacherait un projet qu'il finance. Ces allégations peuvent avoir une origine interne

(collaborateurs du groupe) ou externe (contreparties du groupe, leurs partenaires, les cofinanciers aux côtés de l'AFD ou de PROPARCO, la société civile, les médias, etc.).

Doivent remonter par la voie hiérarchique les évènements suivants :

- réception par une agence ou le siège d'un signalement d'un cas de corruption, de fraude, de pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment ou financement du terrorisme dans le cadre d'un financement octroyé et notamment, pour l'AFD, dans le cadre d'une passation ou de l'exécution d'un marché ;
- réception par une agence, par le siège ou par le conseiller chargé de l'éthique professionnelle d'un signalement pour corruption, fraude, pratiques anticoncurrentielles, blanchiment ou financement du terrorisme visant un salarié de l'AFD ou de PROPARCO ou l'un de leurs préposés dans le cadre d'un projet financé par eux ;
- publications par les médias d'allégations de corruption, de fraude, pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment ou de financement du terrorisme mettant en cause un projet financé par l'AFD ou par PROPARCO ou allégation de corruption, de fraude, de pratique anticoncurrentielles, de blanchiment ou de financement du terrorisme mettant en cause l'AFD, PROPARCO ou un de leurs salariés dans le cadre d'un projet financé par eux ;
- d'une manière plus générale, conviction ou suspicion étayée par des éléments tangibles de la part de tout agent de l'AFD ou de PROPARCO d'être en présence d'un cas de corruption, de fraude interne ou externe, de pratiques anticoncurrentielles, de blanchiment ou de financement du terrorisme.

L'usage par les salariés du dispositif de remontée d'information hiérarchique est obligatoire. Il vise à permettre à l'AFD ou à PROPARCO de prendre rapidement les mesures correctrices nécessaires.

b. Sensibilisation et formation du personnel

Dans le cadre des dispositions réglementaires en vigueur, l'AFD et PROPARCO ont mis en place un dispositif de formation de l'ensemble de leur personnel, y compris dans le réseau, à la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme, la corruption, la fraude et les pratiques anticoncurrentielles.

Compte tenu des mouvements de personnel et des changements de réglementation, ce programme est dispensé de manière continue.