



© Freepik

MÉTHODOLOGIE

Dispositifs anti-corruption et collectivités territoriales





Contexte

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 a introduit, par son article 17, une série de mesures et procédures obligatoires de prévention de la corruption ou de trafic d'influence, applicables au 1^{er} juin 2017 aux sociétés commerciales et établissements publics dont le chiffre d'affaires est supérieur à 100M€ ou dont le nombre de salariés est supérieur à 500.

Ce même texte a institué l'Agence Française Anti-corruption, service à compétence nationale, placé sous l'autorité conjointe du ministre de la Justice et du ministre de l'Action et des comptes publics, en lui attribuant pour mission d'aider les personnes de droit privé ou public qui y sont confrontées, à prévenir et à détecter ces pratiques, ainsi que, s'agissant des acteurs publics, de prévenir et de détecter les manquements au devoir de probité que constituent également la concussion, la prise

illégale d'intérêt, le détournement de fonds publics et le favoritisme.

L'article 3.3 de cette même loi confère également à l'Agence Française Anti-corruption la capacité à contrôler, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique pour prévenir et détecter ces faits.

Par une série de publications fondatrices, l'Agence Française Anti-corruption a développé depuis 2017 une doctrine administrative confirmant que « *par analogie avec*

ce que la loi prévoit pour les acteurs économiques, [les collectivités territoriales, et plus largement l'ensemble des acteurs publics sont tenues de déployer un] dispositif anticorruption comportant les mêmes volets que ceux utilisés par les acteurs privés particulièrement exposés à ces risques du fait de leur taille. »

S'agissant de collectivités, un tel dispositif devra donc également intégrer des procédures veillant à la prévention et la détection des situations de trafic d'influence, de concussion, de favoritisme, de prise illégale d'intérêts et de détournement de fonds publics.

Cette fiche vise à détailler le contenu attendu de ce dispositif.

Le rôle de l'Agence Française Anti-corruption est d'aider à prévenir et à détecter la corruption ou le trafic d'influence.

ÉTAPE 1

Le contenu d'un dispositif anti-corruption appliqué au secteur public local

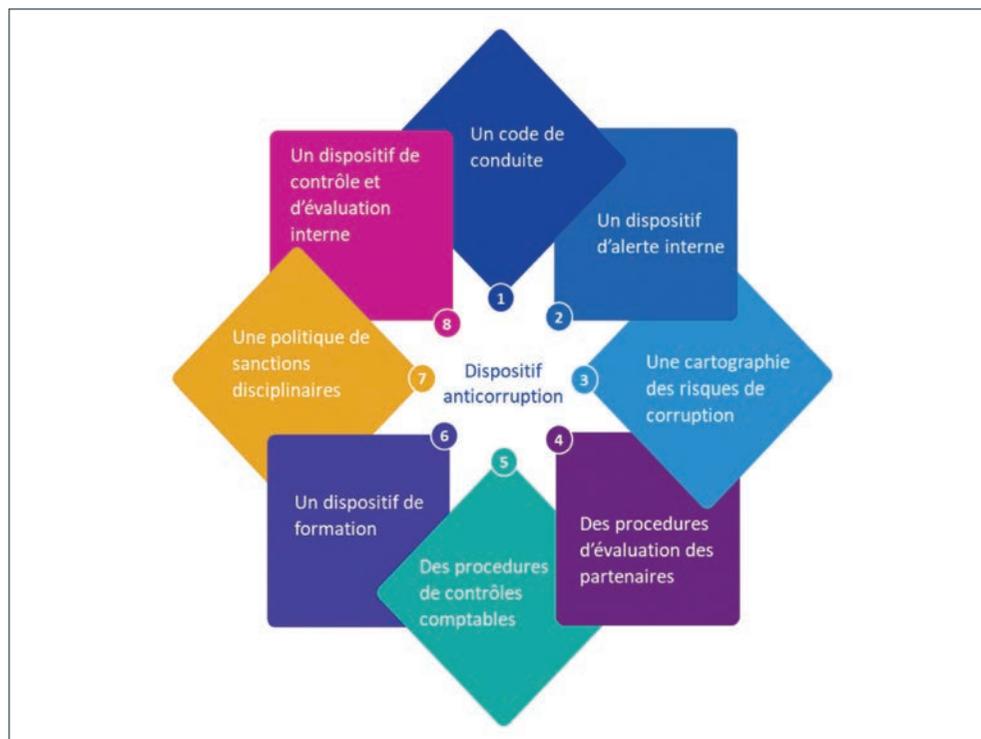
L'article 17 de la loi Sapin 2 - qui s'applique aux entités privées mais qui doit servir de modèle aux entités publiques - prévoit la mise en place de 8 mesures dont les objectifs sont les suivants :

● **Mesure 1** : un code de conduite, intégré au règlement intérieur, définissant et illustrant les différents types de comportement à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits de corruption ou de trafic d'influence.

● **Mesure 2** : un dispositif d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'employés relatifs à l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite de la société.

● **Mesure 3** : une cartographie des risques de corruption sous forme de documentation régulièrement actualisée et destinée à identifier, analyser et hiérarchiser les risques d'exposition de la société à des sollicitations externes aux fins de corruption (secteurs d'activités et zones géographiques).

● **Mesure 4** : des procédures d'évaluation de la situation des clients,



fournisseurs de premier rang et intermédiaires au regard de la cartographie des risques.

● **Mesure 5** : des procédures de contrôles comptables, internes ou externes destinées à s'assurer que les livres, registres et comptes ne sont pas utilisés pour masquer des faits de corruption ou de trafic d'influence.

● **Mesure 6** : un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence.

● **Mesure 7** : un régime disciplinaire permettant de sanctionner les salariés de la société en cas de violation du code de conduite de la société.

● **Mesure 8** : un dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre.

Concrètement, pour mettre en place un programme de conformité anticorruption efficace, il faut toujours démarrer par la formalisation de la cartographie des risques, dont découlent, en réalité, les 7 autres mesures. Elle est ensuite le document que l'AFA sollicite en priorité en introduction de ses contrôles, dont elle pointe l'absence ou les manques, et qui structure ses travaux ultérieurs.

ÉTAPE 2

La cartographie des risques de corruption dans la pratique

Établir une cartographie des risques de corruption, qui servira de fondement à la définition du programme anticorruption de la collectivité :

- Identifier ses risques et analyser l'historique des incidents par des entretiens ciblés avec les acteurs clés parmi les agents publics ;
- Hiérarchiser ses risques en plusieurs catégories (à titre d'exemple : limité, modéré, significatif, critique) ;
- Établir des priorités d'action sur les risques significatifs et critiques notamment ;
- Construire un plan d'actions pour chaque risque ;

- Assurer le suivi et l'évaluer en continu ;
- Organiser le travail en identifiant des personnes dédiées ;
- Actualiser régulièrement le document.

Facteur clé de succès :

- Un document sur mesure, calqué sur la réalité opérationnelle de la collectivité, en particulier fonction des compétences qu'elle exerce ;
- L'intégration du référent déontologue (lorsqu'il a été nommé) à cette démarche ;
- Un document qui permet de calibrer les autres mesures préventives prévues par l'article 17 et d'éviter des procédures inadéquates ;
- Appréhender le risque brut, ainsi

que les facteurs aggravants ou au contraire de mitigation, et enfin le dispositif de contrôle envisagé/mis en œuvre et son impact sur la cotation du risque.

De cette première étape essentielle découleront les spécificités à apporter aux 7 autres mesures du dispositif :

1 Le Code de conduite dans la pratique

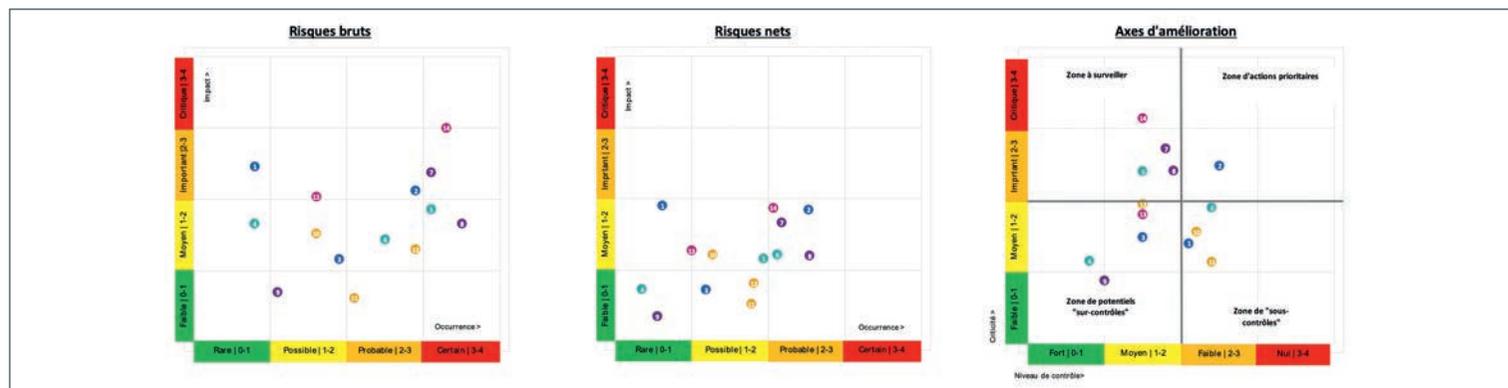
- Établir la liste des comportements et situations à risque ;
- Concevoir la politique à suivre par les agents publics dans les dites situations ;
- À minima, rédiger une politique claire sur les thèmes suivants en

introduisant des exemples spécifiques à l'activité de la collectivité et des guidelines sur les comportements à retenir :

- offre et acceptation de cadeaux et invitations,
- proscription des paiements de facilitation,
- actions de mécénat et sponsoring,
- prévention des conflits d'intérêts,
- obligations spécifiques aux acteurs publiques : déport, déclarations...

Facteurs-clés de succès :

- Un code de conduite construit comme un guide pratique pour les collaborateurs ;
- Un document sur mesure et illustré de cas concrets ;
- Une communication étendue aux agents ;
- Un engagement des élus/responsables/directeurs... ;
- Une anticipation compte tenu des délais de formalités (modification du règlement intérieur,...) ;
- L'intégration du référent déontologue (lorsqu'il a été nommé) à cette démarche.



2 Le dispositif d'alerte interne dans la pratique

Mettre en place un dispositif d'alerte éthique intégrant les caractéristiques suivantes :

- Recensement des violations prévues par la loi et par le code de conduite de la collectivité ;
- Confidentialité/anonymat de l'identité du lanceur d'alerte (à noter que sa protection est garantie par la loi) ;
- Ouverture du dispositif aux collaborateurs extérieurs et occasionnels ;
- Procédure de signalement par palier.

Facteurs-clés de succès :

- Un dispositif adapté à la taille et l'exposition au risque de la collectivité ;
- Un dispositif indépendant et impartial ;
- Des destinataires dûment choisis pour leurs qualités de discrétion, d'indépendance... ;
- Une exploitation des cas de corruption remontés ;
- L'intégration du référent déontologue lorsqu'il a été nommé à cette démarche.

3 La procédure d'évaluation des tiers dans la pratique

Mettre en place des procédures de « Due Diligence » avant d'entrer en relation d'affaires avec un tiers (fournisseur, partenaire,...) prévoyant :

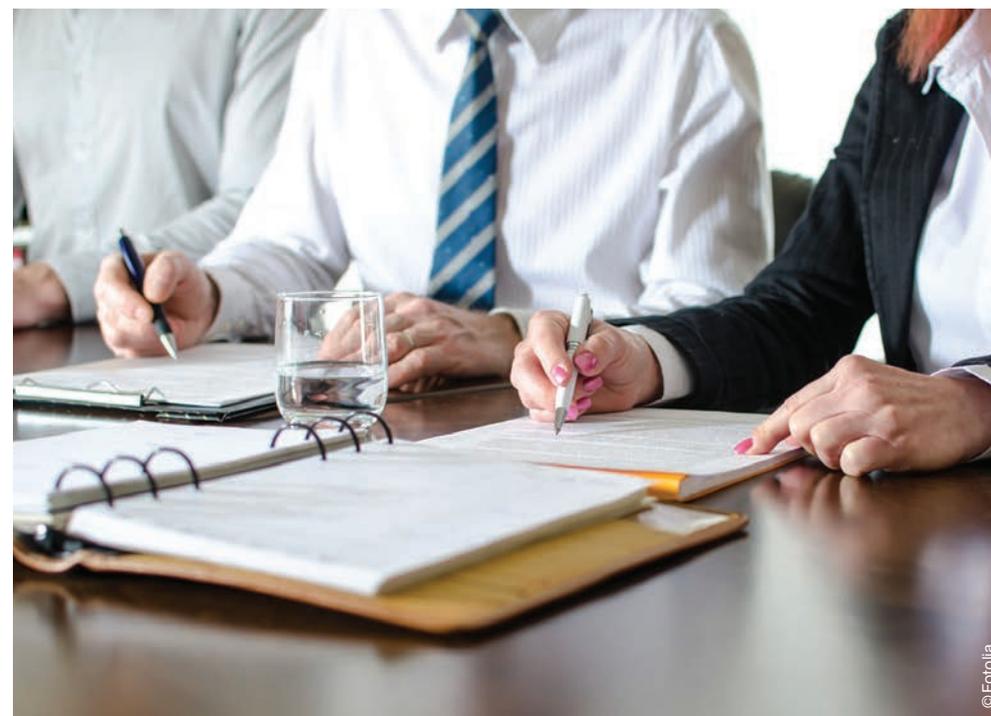
- Plusieurs niveaux de vérification en cas d'alerte ;
- La documentation et l'archivage de ces procédures.

Ces procédures doivent s'inscrire dans le respect des règles de la commande publique et des procédures que la collectivité se fixe à elle-même *via* des règlements, mais ne se limitent pas aux seuls fournisseurs de la collectivité, mais aussi à ses autres partenaires (associations subventionnées, mécènes, bénéficiaires de cessions de charges foncières,...).

Facteurs-clés de succès :

- Une communication aux partenaires de la politique d'éthique de la collectivité ;
- Des procédures adaptées en fonction des profils de risque afin d'éviter les surcharges de travail.

Ces procédures doivent s'inscrire dans le respect des règles de la commande publique et des procédures que la collectivité se fixe à elle-même.





4 Les procédures de contrôles comptables dans la pratique

- À partir des risques de corruption figurant dans la cartographie, identifier :
 - les contrôles comptables à proprement dits (liés à la qualité des enregistrements comptables) ;
 - les contrôles pertinents en amont de l'enregistrement des écritures comptables contribuant à la prévention de ces risques ;
 - les comptes comptables liés à ces contrôles.
- Veiller à ce que les équipes de contrôle interne ou les auditeurs

externes intègrent dans leurs diligences la vérification de la mise en œuvre de ces mesures anticorruption (revue de la conception des contrôles, tests comptables sur pièce,...).

Facteurs-clés de succès :

- Des procédures à jour ;
- Une traçabilité de la documentation relative à chaque transaction.

5 Le dispositif de formation dans la pratique

- Dresser la liste des personnes exposées sur la base de la cartographie des risques de corruption ;

- Mettre à disposition un e-learning et une formation présentielle pour les personnes les plus exposées ;
- Définir le contenu et le rythme des formations (inclure des exemples, des études de cas...).

Facteurs-clés de succès :

- Contenu spécifique adapté aux particularités de la collectivité ;
- Diffusion régulière aux personnes les plus exposées ;
- L'intégration du référent déontologue lorsqu'il a été nommé à cette démarche.

6 La politique de sanctions disciplinaires dans la pratique

- Intégrer le cas échéant des sanctions dans le règlement intérieur ;
- Mettre en place un reporting des manquements constatés ;
- Communiquer sur les sanctions.

Facteurs-clés de succès :

- Des sanctions appropriées en cas de manquement ;

- Une communication en interne sur les sanctions retenues.

7 Le dispositif de contrôle et d'évaluation interne des mesures mises en œuvre dans la pratique

Mettre en place une organisation et un dispositif permettant :

- Un contrôle quotidien effectué par chaque manager qui vérifie la conformité aux lois et règlements, l'application des instructions et des orientations de la direction et le bon fonctionnement des processus internes ;
- Une surveillance indépendante qui vise à s'assurer que les objectifs anticorruption sont bien atteints ;
- Une évaluation régulière de l'efficacité de son programme anticorruption.

Facteurs-clés de succès :

- Définition d'indicateurs clés ;
- Déploiement de tableaux de bord.

RETOUR D'EXPÉRIENCE



Madame Stéphanie Dominguez, senior manager de KPMG, a précédemment été agent contractuel au sein du pôle conseil de l'Agence Française Anticorruption dans le cadre de la création de l'Agence. Elle a dans ce cadre pu accompagner certains acteurs publics dans la mise en place de leur programme de conformité anticorruption.

Stéphanie, vous qui venez du secteur privé, avez-vous pu observer de grandes différences dans le secteur public concernant ce type de dispositif ?

En effet, beaucoup de groupes dans le secteur privé sont familiarisés avec les notions d'audit interne, de contrôle interne et de gestion des risques, ils ont donc plus de facilité à implémenter un programme de conformité au sens de la Loi Sapin 2. Il est plus difficile dans les collectivités - qui souvent manquent de ressources et ont des organisations décentralisées - de mettre en place ce type de programme lorsqu'il manque notamment de nombreuses procédures à formaliser en amont.

Cependant, j'ai pu observer un vrai besoin de ces entités à se faire aider

sur ces sujets et une volonté de se mettre en conformité malgré l'absence de sanctions définie dans la loi.

Mais alors, que préconisez-vous pour ces entités en premier lieu ?

D'abord, il est important de nommer un pilote sur ce projet qui reportera au directeur de la collectivité ou à l' élu, les différentes mesures à mettre en place nécessitent que cela soit quelqu'un qui connaisse bien le fonctionnement de la collectivité et soit écouté de la direction.

En effet, que cela soit la démarche de cartographie des risques ou encore la rédaction de procédures adaptées, cela nécessite une organisation et une rigueur importante en interne pour optimiser le temps et les coûts sur ce projet.

Une fois cet agent nommé pour cette mission, agent qui deviendra sans doute le déontologue officiel de la collectivité, il est important de tracer et de formaliser pour reporter à la direction le déploiement de ce programme au sein de la collectivité. Il s'agit d'impliquer tous les agents de la collectivité sur cette démarche d'intégrité et à terme d'officialiser et de formaliser la culture des agents sur ces notions d'éthique.

Mais quel est l'intérêt pour une collectivité de se lancer dans la mise en place de ce programme de conformité anticorruption ?

D'abord, cette collectivité se mettra en conformité avec la loi car même s'il n'y a pas de sanctions, la loi Sapin 2 établit que les acteurs publics doivent mettre en place des programmes de

conformité anticorruption, susceptibles d'être contrôlées par l'AFA.

De plus, il s'agit de protéger la réputation de la collectivité, les maires et directeurs de collectivités doivent comprendre qu'il s'agit de faire une communication positive de ce projet et de démontrer plus efficacement l'exemplarité de leur entité et leurs agents aux citoyens et électeurs.

Enfin, le sujet du manque de moyens - que l'on retrouve aussi chez les acteurs économiques - n'est plus accepté par le régulateur ni acceptable pour le citoyen, il existe en effet différents moyens pour monter un programme de conformité à moindre coût et adapté, à partir du moment où il y a la volonté de la direction sur ce sujet.

FAQ Sapin 2

À quelle date ce dispositif est-il applicable ?

C'est depuis le 1^{er} juin 2017 que le dispositif est réputé devoir être déployé, y compris auprès des acteurs publics locaux. L'Agence française anticorruption a contrôlé en 2018, 15 acteurs publics ou associatifs, dont par exemple :

- 2 régions,
- 2 départements,
- 1 métropole,
- 1 SEM locale.

Où en sont les EPCI ?

Selon une enquête réalisée par l'AFA en 2018, seuls 1,7 % des communautés déclarent avoir cartographié les risques de corruption, et seulement 3,6 % déclarent s'être dotées d'un plan de formation.

Quelles sont les sanctions encourues ?

La loi dite Sapin 2 prévoit des sanctions administratives pouvant aller jusqu'à 1 million d'euros pour les entreprises et EPIC entrant dans son champ d'application et 200 000 euros pour la personne physique visée.

Les collectivités publiques sont toutefois explicitement exclues du champ d'application de ces sanctions mais peuvent subir des impacts négatifs au niveau réputationnel, financier, pénal ou encore organisationnel (démission de l'élu ou du cadre territorial impliqué).

Les atteintes à la probité qui rentrent dans le champ d'application de Sapin : corruption, prise illégale d'intérêts etc., restent des délits sanctionnés par le code pénal, les sanctions étant plus lourdes lorsqu'elles concernent un représentant de l'État qui doit représenter l'exemplarité.

La commission de ces atteintes à la probité et leur révélation lors d'un contrôle de l'AFA représentent un risque majeur, la responsabilité pénale individuelle n'étant pas transférable ou assurable.

Rappelons en revanche que depuis l'entrée en vigueur de la loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, les sanctions encourues par les décideurs publics, poursuivis pour corruption passive, se sont considérablement alourdies, les peines principales encourues étant désormais de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 €, auxquelles s'ajoutent plusieurs peines complémentaires (privation des droits civils, civiques et de la famille, interdiction d'exercer une fonction publique dans l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ; confiscation des sommes ou objets irrégulièrement reçus par l'auteur de l'infraction, inéligibilité systématique).

S'agissant de la collectivité victime d'une infraction à la probité, elle est recevable à se constituer partie civile du chef du délit de corruption commis par l'un de ses agents ou salariés ; en revanche, la jurisprudence considère que l'imprudence de la collectivité victime doit être prise en considération dans la fixation du montant des dommages et intérêts alloués. On peut donc légitimement penser qu'une collectivité publique concernée par les mesures de prévention prévues par l'article 17 II de la loi dite Sapin 2 et qui ne les aurait pas mises en œuvre, serait susceptible d'être considérée comme ayant participé à son propre dommage et verrait son indemnisation limitée de ce fait.

Au-delà de quel seuil de population les collectivités et leurs EPCI sont-ils concernés ?

La loi ne fixe aucun seuil minimal pour l'application des dispositifs qu'elle a institués. L'AFA souligne que ces outils anti-corruption doivent être adaptés à la situation spécifique de chaque acteur et tenant compte de ses moyens et de sa taille. Cela implique que les petites collectivités ne peuvent rester inactives en la matière. Elles peuvent tout de même concentrer leurs efforts sur la prévention des atteintes à la probité dans les processus clés que sont :

- le recrutement,
- la commande publique,
- la gestion budgétaire et comptable (dépenses et recettes),
- l'attribution de subventions,
- ou encore les procédures conduisant à une autorisation ou à une décision d'attribution (urbanisme, droits de voirie, obtention d'une place en crèche ou d'un logement social).



RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.
- Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

LIENS INTERNET

- L'Agence Française Anticorruption : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr>
- Séminaire en ligne développé conjointement par l'AFA et le CNFPT : <http://www.cnfpt.fr/s-informer/communiqués-presse/prevention-corruption-gestion-publique-locale-lafa-cnfpt-lancent-seminaire-ligne-mooc/national>
- **Charte des droits et devoirs des parties prenantes au contrôle - Acteurs économiques, acteurs publics, associations et fondations reconnues d'utilité publique (avril 2019)** : https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/charte_droits_devoirs_unique%20controles.pdf
- **Rapport d'analyse de l'enquête sur la prévention de la corruption dans le service public local (novembre 2018)** : https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/Rapport_danalyse_-_enquete_service_public_local.pdf
- **Le dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité pour un acteur public (octobre 2019)** : <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/fr/document/dispositif-prevention-et-detection-des-atteintes-probite-pour-acteur-public>



CONTACTS

ADGCF . Katia Paulin . katia.paulin@adgcf.fr

KPMG . Jérôme Rivalin . Directeur-Associé KPMG Secteur public
jrivalin@kpmg.fr