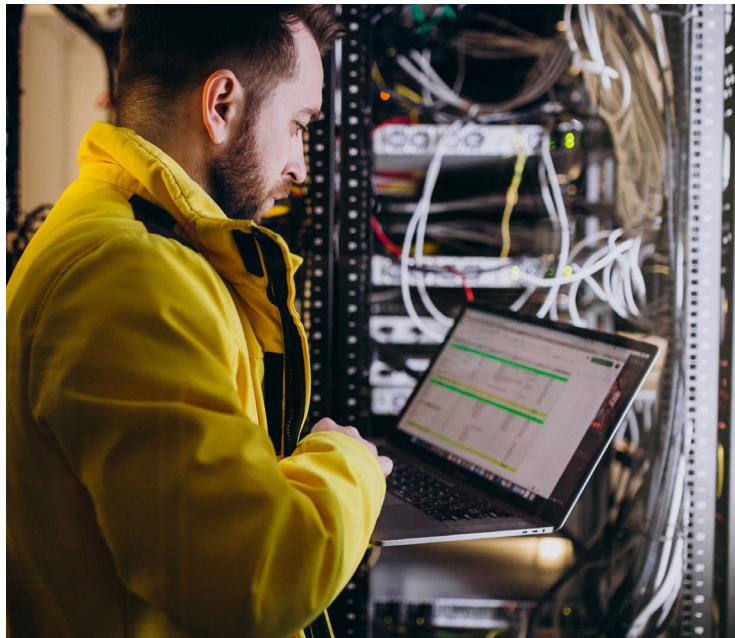


# DÉONTOLOGIE ET PRÉVENTION DES ATTEINTES À LA PROBITÉ DANS LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES



Guide pratique – Octobre 2025

mis à jour janvier 2026



# ÉDITOS



**Isabelle JEGOUZO**  
Directrice de l'AFA

“ Les entreprises publiques locales (Epl) jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques publiques au plus près des territoires. Liées aux collectivités territoriales dont elles sont issues, elles interviennent

dans des secteurs variés, parfois sensibles, où les risques d'atteintes à la probité ne sont pas négligeables : aménagement, logement, développement économique, déchets, eau, assainissement, mobilité, tourisme, énergie verte... À ce titre, les Epl sont soumises aux obligations de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dite Sapin II relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, soit au titre de l'article 17, pour celles ayant plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires et plus de 500 salariés, soit au titre de l'article 3, pour les autres.

Conscientes des enjeux et de la diversité des situations, l'Agence française anticorruption et la Fédération des élus des Entreprises publiques locales ont souhaité concevoir un guide pratique à l'attention des quelque 1500 Epl. **Ce guide opérationnel et pratique a pour objectif d'accompagner les dirigeants des Epl dans la mise en place d'un dispositif complet de prévention et de détection des atteintes à la probité, en tenant compte des spécificités de leur organisation et de leurs risques propres.**

Pensé et conçu comme un outil pratique, ce guide propose un ensemble de méthodes, de bonnes pratiques et de ressources accessibles notamment sur des supports numériques, la plupart produites en partenariat avec le CNFPT, accessibles via des QR codes, afin de faciliter leur diffusion au sein des différentes Epl. Parce que la probité est essentielle pour la confiance dans l'action publique locale, nous espérons que ce guide répondra aux attentes des acteurs de l'économie locale.



**Philippe LAURENT**  
Président de la FedEpl

“ La montée en puissance de la maîtrise des risques déontologiques est un marqueur fort du mouvement de l'économie mixte locale et de la crédibilité de son action dans les territoires.

Cette crédibilité du mouvement est en effet fondamentale dans le sens où les Epl sont portées par les élus locaux, envers lesquels les attentes des citoyens en matière d'exemplarité sont fortes.

Au regard de la nature de PME/TPE de la plupart d'entre elles, il est important de les doter d'outils concrets permettant aux Seml, Spl et Semop de mettre en place des mécanismes sécurisants pour les élus, les dirigeants et leurs équipes à plusieurs niveaux.

Dans la continuité des engagements portés par le Livre blanc de 2019 en matière de transparence, la Fédération des élus des Entreprises publiques locales (FedEpl) reste intimement convaincue que ce type d'outils opérationnels et adaptés à leurs besoins permet d'assurer un degré de probité élevé et de garantir la pérennité de leurs activités au service de l'intérêt général.

C'est précisément dans ce but que la FedEpl s'est jointe à l'Agence française anticorruption dans le cadre d'une collaboration de qualité afin de produire ce kit essentiel à l'accompagnement des Epl dans la mise en œuvre de dispositifs de prévention.

# INTRODUCTION

Les entreprises publiques locales (Epl) interviennent dans des domaines variés et stratégiques dans lesquels les risques d'atteintes à la probité sont réels.

À ce titre, elles sont pleinement concernées par les exigences de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, dite Sapin II, et les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA), publiées au *Journal officiel* du 12 janvier 2021.

Celles qui répondent aux critères de l'article 17 de cette loi (plus de 500 salariés et plus de 100 millions d'euros de chiffre d'affaires) doivent mettre en œuvre un programme anticorruption complet. Pour le mettre en place, elles peuvent s'appuyer sur plusieurs autres guides publiés par l'AFA, librement accessibles sur son site internet<sup>1</sup>.

De surcroît, d'autres dispositions prévues dans le Code général des collectivités territoriales, dans le Code du commerce, dans le Code du travail, dans le Code de la commande publique et dans différentes lois s'imposent aux Epl. Elles sont de nature à renforcer la maîtrise de leurs risques, nécessaire à leur bon fonctionnement et à la parfaite exécution des politiques publiques qui leur ont été confiées.

**Il est donc apparu nécessaire de proposer un guide pratique et opérationnel adaptable à la taille et à la configuration des Epl pour leur permettre d'identifier les risques d'atteintes à la probité afin de mieux les prévenir et les détecter.**

Structuré autour de trois axes, ce guide pratique, élaboré conjointement par l'AFA et la FedEpl, propose sous la forme d'un kit des fiches pratiques pour aider les Epl à :

- ▶ structurer un corpus déontologique tant pour les dirigeants que pour les salariés ;
- ▶ identifier les principales zones d'atteintes à la probité à travers des cartographies simplifiées ;
- ▶ déployer un ensemble homogène de mesures en matière de prévention, de détection et de remédiation.

---

<sup>1</sup> Notamment : « La fonction conformité anticorruption dans l'entreprise » ; « Les vérifications anticorruption dans le cadre des fusions-acquisitions » ; « La politique cadeaux et invitations dans les entreprises, les EPIC, les associations et les fondations » ; « Les contrôles comptables anticorruption en entreprise » ; « Les enquêtes internes anticorruption ».

# SOMMAIRE

Éditos ..... 3

Introduction..... 4

**FICHE N° 1 Impulser une dynamique anticorruption ..... 6**

**FICHE N° 2 Encadrer déontologiquement les comportements ..... 7**

Fiche n° 2.1 – Le référent déontologue .....	8
Fiche n° 2.2 – Les obligations déclaratives .....	9
Fiche n° 2.3 – La gestion des conflits d'intérêts .....	10
Fiche n° 2.4 – Les cadeaux et invitations .....	12
Fiche n° 2.5 – Les mécénats et parrainages.....	14
Fiche n° 2.6 – Le cumul d'activités.....	16
Fiche n° 2.7 – Le dispositif d'alerte.....	17
Fiche n° 2.8 – Le code de conduite .....	18

**FICHE N° 3 Identifier et maîtriser les risques d'atteintes à la probité .....19**

Fiche n° 3.1 – Les délits d'atteintes à la probité dans les Epl .....	20
Fiche n° 3.2 – Les risques classiques d'atteintes à la probité .....	22
Fiche n° 3.3 – Les risques d'atteintes à la probité liés aux métiers.....	26
Fiche n° 3.4 – La cartographie de ses propres risques .....	27
Fiche n° 3.5 – Les bonnes pratiques de sécurisation et de maîtrise des risques .....	28

**FICHE N° 4 Déployer progressivement un plan anticorruption ..... 30**

1. L'engagement de l'équipe dirigeante .....	32
2. L'évaluation des risques .....	33
3. Le code de conduite.....	33
4. La formation et la sensibilisation .....	34
5. L'évaluation de l'intégrité des tiers .....	35
6. Les procédures de contrôle interne.....	35
7. Le dispositif d'alerte .....	36
8. La remédiation .....	36

## FICHE N° 1

### Impulser une dynamique anticorruption

**La prévention de la corruption repose d'abord sur l'engagement affirmé, constant et visible des dirigeants.** Sans cet engagement, aucun dispositif, aussi élaboré soit-il, ne peut être réellement efficace ni durable. La notion d'instance dirigeante recouvre la gouvernance de la structure, tant au niveau politique (élus au conseil d'administration, au conseil de surveillance, président...) qu'au niveau de la direction générale.

À l'instar de ce qui est pratiqué en matière de politique de « Responsabilité Sociale de l'Entreprise », ce niveau d'engagement permet une diffusion claire d'une culture d'entreprise intégrant la probité auprès de tous (actionnaires, collectivités, administrateurs, gestionnaires, salariés et partenaires commerciaux).

**Les Epl disposant de ressources suffisantes (effectifs, compétences internes, moyens budgétaires) sont invitées à mettre en œuvre leur propre dispositif anticorruption. Pour les structures de taille plus modeste, dont les ressources internes sont restreintes, il peut être pertinent de s'appuyer sur les procédures et outils déjà mis en place par leurs collectivités territoriales actionnaires.**

Quel que soit le modèle d'organisation, l'implication des dirigeants reste le premier facteur de réussite d'une politique d'intégrité. Par leur exemplarité et leur mobilisation, ils contribuent à ancrer durablement une culture déontologique dans leur entreprise.

#### Le rôle central de la direction générale

La direction générale occupe une position clé dans la maîtrise des risques d'atteintes à la probité au sein d'une entreprise. C'est à ce niveau que sont définies les grandes orientations stratégiques en matière de prévention, ainsi que l'allocation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des mesures et procédures.

En lien étroit avec le conseil d'administration, les collaborateurs et les partenaires, la direction générale est le niveau légitime et pertinent pour porter les valeurs, principes et la culture déontologique de l'entreprise. Elle en garantit la cohérence, l'exemplarité – y compris dans la relation avec les partenaires extérieurs – et l'appropriation à tous les niveaux de l'organisation.

Son engagement se traduit concrètement par la :

- ▶ mise en place d'une communication interne régulière et structurée sur les règles déontologiques ;
- ▶ sensibilisation de l'ensemble des collaborateurs aux enjeux de probité ;
- ▶ affirmation claire de la tolérance zéro à l'égard de tout comportement déviant et la prise de sanctions disciplinaires et/ou de mesures de réorganisation interne.

## FICHE N° 2

### Encadrer déontologiquement les comportements

La déontologie constitue un axe essentiel de la prévention des atteintes à la probité.

Elle définit le cadre de comportement attendu de l'ensemble des acteurs de l'Epl, tant de ses dirigeants, dont l'exemplarité est déterminante pour instaurer une culture de l'intégrité, que de ses salariés.

Elle repose sur des obligations légales et réglementaires s'imposant aux Epl comme sur des principes éthiques propres à chaque structure, formalisés par des règles internes. Ces repères permettent de guider les décisions et les comportements au quotidien, en renforçant la responsabilité individuelle et collective.

Les fiches ci-après donnent un aperçu des thèmes susceptibles de relever d'un encadrement déontologique efficace :

- ▶ **fiche n° 2.1 Le référent déontologue**
- ▶ **fiche n° 2.2 Les obligations déclaratives**
- ▶ **fiche n° 2.3 La gestion des conflits d'intérêts**
- ▶ **fiche n° 2.4 Les cadeaux et invitations**
- ▶ **fiche n° 2.5 Les mécénats et parrainages**
- ▶ **fiche n° 2.6 Le cumul d'activités**
- ▶ **fiche n° 2.7 Le dispositif d'alerte**

Ensemble, ces obligations et règles internes constituent le code de conduite de l'Epl :

- ▶ **fiche n° 2.8 Le code de conduite**

## Fiche n° 2.1 – Le référent déontologue

**Le référent déontologue est chargé d'apporter les conseils utiles au respect des obligations et principes déontologiques.**

Conformément à l'article L. 1111-14 du code général des collectivités territoriales, tout élu local peut consulter un référent déontologue. De ce fait, les élus participant à la gouvernance d'une Epl au titre de leur mandat peuvent saisir le référent déontologue désigné par leur collectivité d'origine.

La nomination d'un référent déontologue est obligatoire dans toutes les collectivités territoriales. **Pour les Epl, qui ne sont pas légalement tenues de désigner un référent déontologue, cette nomination est néanmoins encouragée.** En effet, elle constitue une pratique vertueuse favorisant la prévention des risques d'atteintes à la probité au sein de la société.

Il est indispensable que cette fonction soit soumise aux mêmes exigences que celles existant dans la loi pour les référents déontologues des collectivités territoriales, notamment en termes de confidentialité. En effet, le référent déontologue est tenu :

- ▶ au secret professionnel dans le respect des articles 226-13 et 226-14 du code pénal ;
- ▶ à la discréction professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont il a connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions.

En outre, le référent déontologue exerce ses fonctions en toute indépendance, neutralité et impartialité.

**Le référent déontologue a une fonction de conseil en réponse à des situations individuelles dont il est saisi.** Il aide à identifier les risques en s'appuyant sur le droit en vigueur, y compris la jurisprudence et la doctrine, puis rend son avis quant au comportement à adopter ainsi que sur la charte de déontologie ou le code de conduite lorsqu'il existe. En revanche, le référent déontologue n'a pas vocation à intervenir dans le cadre d'un litige opposant le salarié et son employeur.

- **Dans quels cas ?** Un salarié de l'Epl aura la possibilité de saisir le référent sur *i)* une question personnelle liée à l'exercice de sa mission (conflit d'intérêts, cumul d'activités, mobilité...) ; *ii)* une situation rencontrée (proposition de cadeaux par un tiers, invitation à déjeuner par une société, recrutement d'un salarié...) ; *iii)* une question d'interprétation ou d'analyse du code de conduite applicable à la société.
- **Comment ?** Pour désigner un référent déontologue, plusieurs solutions sont possibles : *i)* la désignation interne d'un salarié qualifié, le directeur juridique par exemple ; *ii)* la mutualisation avec le référent déontologue nommé au sein de la collectivité actionnaire ; *iii)* la mutualisation avec d'autres Epl ; *iv)* le recours à un avocat ou magistrat honoraire ou une personne particulièrement qualifiée en droit.



Témoignage  
d'un référent  
déontologue

Claude Beaufils

## Fiche n° 2.2 – Les obligations déclaratives

- **Pourquoi ?** La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 vise à renforcer la transparence de la vie publique en introduisant un régime d'obligations déclaratives (déclaration d'intérêts, déclaration de situation patrimoniale) : ces dispositifs ont pour objectif de mieux prévenir les conflits d'intérêts et l'enrichissement personnel des responsables publics.
- **Qui ?** Sont concernés l'ensemble **des présidents, directeurs généraux et directeurs généraux délégués des Epl dont plus de la moitié du capital social est détenue par une ou plusieurs personnes publiques ou personnes privées à capitaux publics** (collectivités, sociétés nationales ou leurs filiales, EPIC ou OPH), dès lors que leur chiffre d'affaires dépasse 750 000 euros l'année précédent la nomination des intéressés.
- **Quand ?** Dans trois cas de figure : i) Au plus tard deux mois après la prise de fonction (ou changement de fonction, ou renouvellement du conseil d'administration après des élections par exemple) pour la déclaration de situation patrimoniale et la déclaration d'intérêts ; ii) Au plus tard deux mois après la cessation de fonction pour la déclaration de situation patrimoniale ; iii) À tout moment, en cas de modification substantielle de leur situation, et au plus tard dans les deux mois<sup>2</sup>.
- **Quoi ?** S'agissant de la déclaration d'intérêts, elle regroupe l'ensemble des liens d'intérêts du déclarant résultant, notamment de son activité professionnelle ou de celle de son conjoint, de ses participations financières, de ses fonctions dirigeantes au sein d'organismes publics ou privés et de ses activités bénévoles.
- **Où ?** Les déclarations doivent être effectuées en ligne sur le site de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). La HATVP a publié sur son site internet une brochure spécifique pour les élus et les dirigeants d'entreprises publiques locales.
- **Sanction ?** Est considérée comme nulle la nomination des dirigeants des Epl qui persisteraient, au terme d'une procédure de relance, à ne pas adresser à la Haute Autorité les déclarations attendues à l'entrée en fonction. Le fait pour une personne de ne pas respecter ses obligations déclaratives ou d'omettre de déclarer une partie importante de ses intérêts est puni d'une peine de 3 ans de prison et de 45 000 euros d'amende. Le cas échéant, cela peut entraîner l'interdiction des droits civiques pour une durée maximale de 10 ans ainsi que l'interdiction d'exercer une fonction publique, laquelle peut être définitive.

### ► Aller plus loin...

Pour les Epl dont les dirigeants ne sont pas légalement soumis, elles peuvent toutefois proposer à leurs dirigeants de déposer une déclaration d'intérêts en interne, auprès du référent déontologue (cf. fiche 2.1) ou de toute personne de confiance désignée en interne, afin de pouvoir traiter les potentiels conflits d'intérêts (cf. fiche n° 2.3).



Déclarer  
à la HATVP

<sup>2</sup> Il sera noté que lorsqu'un élu est d'ores et déjà soumis à une obligation déclarative au titre de sa fonction dans la collectivité territoriale actionnaire, il n'est pas tenu d'en déposer une deuxième au titre de son appartenance à l'Epl si sa nomination intervient dans les 6 mois après cette première obligation déclarative.

## Fiche n° 2.3 – La gestion des conflits d'intérêts

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique définit le conflit d'intérêts comme « toute situation d'interférence entre un intérêt public et un intérêt privé qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction ». Cette définition s'applique notamment à toutes les personnes « chargées d'une mission de service public » y compris lorsqu'elles exercent leurs fonctions au sein de personnes morales de droit privé, telles que les Epl.

Cette situation de dualité des intérêts crée un conflit qui peut influencer la prise de décision et exposer au risque pénal de prise illégale d'intérêts dès lors que l'Epl exerce une mission de service public. Elle concerne tant les dirigeants que les salariés.

**La mise en place d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts permet d'anticiper et de maîtriser les risques que ces situations génèrent en organisant le dépôt des personnes concernées.**

### Aider les personnels à identifier leurs conflits d'intérêts...

- **Qui ?** Outre les dirigeants d'Epl soumis à une obligation légale de déclaration ou à une déclaration volontaire instaurée en interne (cf. fiche 2.2), l'Epl peut solliciter auprès de certains personnels des déclarations selon les fonctions qu'ils exercent dans l'entreprise (cadres supérieurs, les salariés ayant délégation de signature...). C'est également le cas lorsqu'ils interviennent dans des situations jugées à risques (lors de la passation d'un marché public, lors de l'instruction d'une demande à enjeux, lors d'un recrutement...). Au-delà de ces cas nécessitant un traitement particulier, tous les collaborateurs sont en tout état de cause tenus d'être sensibilisés aux conflits d'intérêts.
- **Quand ?** Selon les modalités choisies par l'Epl, cela peut se faire régulièrement, une à deux fois par an (par exemple, lors des entretiens annuels, lors des réunions d'équipes) et/ou ponctuellement, lors de circonstances particulières (par exemple lors de l'instruction d'un ou plusieurs dossiers spécifiques, lors d'une mise en relation avec un tiers extérieur).
- **Comment ?** Peuvent être mises en place des déclarations d'intérêts, des déclarations de non conflit d'intérêts ou des déclarations de conflit d'intérêts. En fonction de l'exposition aux risques, ces différents outils peuvent être mis en œuvre de manière alternative ou cumulative :

Je déclare des intérêts	Je déclare un conflit d'intérêts	Je déclare un non conflit d'intérêts
<p>Je soussigné(e), ..., déclare qu'à la date du présent document, j'ai un intérêt, direct ou indirect, dans :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– l'association X</li> <li>– la société X,</li> </ul> <p>Par conséquent, je ne souhaite pas être associé aux questions relatives aux intérêts supra.</p>	<p>Je soussigné(e), ..., déclare qu'à la date du présent document, j'ai connaissance d'une situation de conflit d'intérêts me concernant, directement ou indirectement, et susceptible de porter atteinte au traitement objectif et équitable de [...].</p> <p>Par conséquent, je ne souhaite pas être associé aux questions relatives à [...].</p>	<p>Je soussigné(e), ..., déclare qu'à la date du présent document, je n'ai connaissance d'aucune situation de conflit d'intérêts me concernant, directement ou indirectement, et susceptible de porter atteinte au traitement objectif et équitable de [...].</p> <p>Je m'engage de surcroît à porter à la connaissance de [...] toute situation de conflit d'intérêts postérieurement au présent document.</p>

## ... pour mieux les traiter

- ▶ la personne qui a reçu délégation de signature s'abstient d'en user ;
- ▶ la personne qui est placée sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique le saisit ;
- ▶ le supérieur hiérarchique, à la suite d'une saisine ou de sa propre initiative, confie, le cas échéant, la préparation ou l'élaboration de la décision à une autre personne placée sous son autorité hiérarchique.

Pour le cas rare d'une Epl dont les missions d'intérêt général ne seraient pas constitutives d'une mission de service public, la prévention des situations de conflit d'intérêts relève des dispositions applicables à toute entreprise privée. Il est possible de se référer au guide pratique de l'AFA sur les conflits d'intérêts dans l'entreprise voir ci-contre.



Guide AFA  
Conflit d'intérêts  
en entreprise

## Les conventions réglementées entre un dirigeant et l'Epl

Certaines conventions conclues entre une Epl et ses dirigeants font l'objet d'un encadrement juridique spécifique (« les conventions réglementées ») en vertu des articles L.225-38 (Epl à conseil d'administration) ou L.225-86 (Epl à directoire et conseil de surveillance) du code de commerce. Ces dispositions visent à prévenir des situations de conflits d'intérêts.

**Qui sont concernés ?** Toute convention entre l'Epl et i) le président du conseil d'administration ou de surveillance, ii) le directeur général ou directeur général délégué, iii) un administrateur, iv) un actionnaire détenant plus de 10 % du capital ; toute convention entre l'Epl et une entreprise, si le directeur général, l'un des directeurs généraux délégués ou l'un des administrateurs de la société est propriétaire, associé indéfiniment responsable, gérant, administrateur, membre du conseil de surveillance ou, de façon générale, dirigeant de cette entreprise.

**Pourquoi cette procédure ?** Elle permet d'éviter qu'un dirigeant conclue un contrat dans son propre intérêt au détriment de l'intérêt de la société (comme un contrat de prestation, de vente de bien, de mise à disposition de moyens), sans que la société en ait pleinement conscience. La convention est donc soumise : i) à une autorisation préalable (ex-ante) par le conseil d'administration ou de surveillance, et ii) à une information et approbation a posteriori par les actionnaires (dans certaines conditions).

Il est important de considérer que le dirigeant concerné ne saurait prendre part au processus décisionnel par lequel la convention l'intéressant est approuvée. Il doit obligatoirement se déporter sous peine de commettre une prise illégale d'intérêts.

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 (dite loi 3DS) prévoit par ailleurs que l'élu n'est pas dans l'obligation de se déporter au sein du conseil d'administration ou de surveillance lors du vote d'une convention réglementée concernant sa collectivité (alinéa 11 de l'article L. 1524-5 du CGCT).

Attention : la procédure vise aussi les situations d'intérêt indirect comme, par exemple, un contrat passé avec une entreprise dans laquelle le dirigeant ou un proche détient des parts.

## Fiche n° 2.4 – Les cadeaux et invitations

**Les cadeaux et invitations sont des actes ordinaires de la vie des affaires mais peuvent exposer, ceux qui les reçoivent comme ceux qui les octroient, à des risques juridiques et déontologiques.**

Sans les interdire systématiquement, il s'agit de fixer des critères précis (montant, fréquence, modalités...) pour sécuriser leur acceptation/octroi et éviter toute suspicion de corruption.

Chaque Epl définit sa propre politique interne, adaptée à ses activités et à ses risques spécifiques et veille à la diffuser à tous les collaborateurs, par exemple dans le code de conduite (cf. fiche 2.8).

La politique « cadeaux et invitations » consiste à édicter des règles claires pour tous (élus, dirigeants, salariés...) et à les porter à la connaissance des tiers. La diffusion en externe des règles encadrant les cadeaux et invitations permet de réduire le risque de sollicitations inappropriées.

Dans tous les cas de figure :

- **sous forme de monnaie ou quasi-monnaie :** il n'est pas envisageable d'accepter ou d'octroyer un cadeau de la part d'un client ou à un fournisseur ou prospect sous forme de numéraire, chèque, bon cadeau, bon voyage...
- **soliciter des cadeaux ou invitations :** il est interdit de réclamer un cadeau ou une invitation, quel que soit le montant, quelles que soient les circonstances, même par allusion. Un cadeau ou une invitation résulte d'un geste spontané de gratification de celui qui offre.
- **en contrepartie d'un acte de sa fonction :** l'acceptation ou l'octroi d'un cadeau ou d'une invitation en contrepartie d'un acte de sa fonction, ou de la fonction de celui qui reçoit, caractérise un délit de corruption ou de trafic d'influence.
- ! **le simple fait de mutualiser, avec les autres personnels, les cadeaux reçus ne les rend pas nécessairement acceptables.** Seuls les cadeaux acceptables au terme de la politique cadeaux et invitations peuvent être mutualisés avec les autres personnels.

### ► Aller plus loin...

L'Epl peut décliner sa propre politique en matière de cadeaux et invitations pour l'ensemble des acteurs (élus, dirigeants et salariés) et communiquer amplement sur des supports écrits comme dans un code de conduite, une charte de déontologie ou une note, comme suit :

- rappeler l'interdiction d'accepter ou de solliciter un cadeau ou une invitation pouvant avoir pour effet d'influencer une décision ou de se placer dans une situation d'obligé ;
- rappeler la stricte impossibilité d'accepter de la monnaie ou de la quasi-monnaie, comme de l'offrir en toute circonstance ;



Cadeaux/  
Invitations  
en entreprise  
Un podcast  
de l'AFA

► indiquer les règles internes en matière d'acceptation ou de refus :

- fixer un montant TTC (unitaire et global) maximum, par fournisseur ou prestataire, et par année civile (pour limiter la récurrence), à partir duquel les cadeaux et invitations seront refusés et prévoir un courrier-type pour les retourner ;
  - fixer des modalités de transparence et de collégialité pour les cadeaux et invitations acceptables (exemples : avis préalable du supérieur hiérarchique ou du référent déontologue, inscription dans un registre...) ;
  - définir les périodes sensibles pendant lesquelles tout cadeau ou invitation doit être refusé : par exemple, pendant la consultation d'un marché public, au cours de l'instruction d'une subvention, d'un droit ou de toute autre demande ;
- prévoir des dispositions dérogatoires pour les cadeaux protocolaires, de convenance ou d'usage.



Cadeaux/  
Invitation  
Un guide  
de l'AFA

Conformément à l'article L.1111-1-2 du code général des collectivités territoriales, tout élu occupant une fonction au sein d'une Epl (président, administrateur, etc.) et recevant des dons, avantages ou invitations dont la valeur estimée dépasse 150 euros, doit les déclarer à sa collectivité d'origine, qui tient un registre dédié à cet effet.

## Fiche n° 2.5 – Les mécénats et parrainages

Les opérations de mécénat et de parrainage que l'Epl entreprend sont susceptibles d'exposer leurs auteurs à des risques d'atteintes à la probité. Ces opérations peuvent effectivement être détournées pour dissimuler : *i)* un acte de corruption ou de trafic d'influence en vue d'obtenir directement et en contrepartie une autorisation ou autre faveur indue, ou indirectement une influence favorable dans le cadre d'un processus ou d'une décision ; *ii)* un délit de favoritisme en obtenant en contrepartie un marché public.

### Mécénat ou parrainage ?

Bien que non formellement défini par la loi, le parrainage s'identifie comme un soutien présentant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, artistique ou environnemental apporté, par une personne morale, à une manifestation, à une personne, à un produit ou à une organisation, en vue d'en retirer un bénéfice direct de type promotionnel.

Le mécénat est un soutien matériel ou financier apporté, sans contrepartie directe ou indirecte de la part du bénéficiaire, à une œuvre ou à une personne morale pour l'exercice d'activités présentant un intérêt général.

L'encadrement du mécénat et du parrainage par une procédure interne est de nature à prévenir la corruption. Il appartient à l'Epl de définir sa propre politique de mécénat et de parrainage.

- **Qui ?** Il convient d'identifier au sein de l'Epl la liste des fonctions qui peuvent initier et décider d'une telle opération avec, lorsque les effectifs le permettent, l'impossibilité pour une seule personne d'avoir la responsabilité de l'intégralité du processus.
- **Comment ?** La formalisation dans une convention de mécénat ou de parrainage permet de préciser le but, d'élever le niveau de prise de décision au niveau hiérarchique et d'augmenter la transparence quant à la décision prise, de déterminer les conditions de la remise de la chose (en général des fonds). Cette convention est de préférence adoptée en conseil d'administration et signée par le directeur général. Dans cette convention, il est demandé au « parrainé » ou au « mécéné » de fournir un bilan du parrainage avec photos, chiffres, pour montrer l'effectivité de la mise en œuvre des actions prévues.
- **Quand ?** Les dates et périodes auxquelles ces opérations peuvent se dérouler sont à limiter. À défaut, les mécénats et parrainages peuvent être porteurs de risques en apparaissant comme la contrepartie d'une aide, subvention, délégation de service public ou d'un marché public lorsqu'une telle opération est concomitante ou trop proche.
- **Quoi ?** Il est nécessaire de préciser la nature des fonds (cas général) ou biens (cas particulier, par exemple, un bien produit par l'entreprise) pouvant être remis.



Guide de l'AFA  
Mécénat  
et Parrainage  
en entreprise

 **Aller plus loin...**

L'Epl peut procéder à un examen approfondi du tiers sur :

- ▶ la gouvernance de la structure (statuts, organigramme, identité des dirigeants et bénéficiaires effectifs, transparence dans les décisions, existence de comités éthiques ou de contrôle) ;
- ▶ son intégrité (historique judiciaire en sources ouvertes, engagements éthiques, réputation, l'existence d'une politique anticorruption) ;
- ▶ ses activités (cohérence entre les activités du tiers et l'objet du mécénat/parrainage, ressources financières et humaines consacrées aux projets, finalité du projet) ;
- ▶ ses relations d'affaires (existence de conflits d'intérêts potentiels avec l'Epl, relations politiques ou administratives du tiers, historique des relations, incidents, relation avec les collectivités territoriales actionnaires).

Selon l'analyse, l'Epl pourra être amenée à mieux conditionner l'opération voire la refuser.

## Fiche n° 2.6 – Le cumul d'activités

Les salariés des Epl, en raison de leur statut de droit privé, ne sont pas soumis au Code général de la fonction publique et aux contrôles déontologiques qui en découlent.

**Pour autant, le régime du salariat ne les dispense pas de tout encadrement préventif en matière de cumul d'activités.**

Le cumul d'activités du salarié d'une Epl est soumis aux dispositions du code du travail, de la convention collective et/ou du contrat de travail notamment en ce qui concerne la durée légale maximale de travail autorisée, l'interdiction de travailler pour une entreprise concurrente, ainsi que l'obligation d'exercer toute autre activité professionnelle en dehors de son temps de travail.

Afin de s'assurer du respect de ces dispositions, l'Epl prévoit la possibilité d'exiger que lui soit soumis tout projet de cumul d'activités sur la base d'un formulaire indiquant les caractéristiques essentielles de l'activité secondaire envisagée. L'entreprise se donne ainsi les moyens de vérifier l'absence de conflit d'intérêts ou de déloyauté.

### Que contient un formulaire de cumul d'activités ?

- 1** Informations personnelles du salarié : identité, fonctions, service, temps de travail...
- 2** Détails de l'activité secondaire envisagée : employeur, nature et description de l'activité, horaires...
- 3** Engagements du salarié : durée maximale légale de travail, absence de conflit d'intérêts...
- 4** Pièces justificatives à joindre : immatriculation, contrat de travail...
- 5** Avis : de la hiérarchie, de la direction des ressources humaines, signature.

**Le non-respect de ces dispositions expose le salarié à des sanctions disciplinaires.**

### ► Aller plus loin...

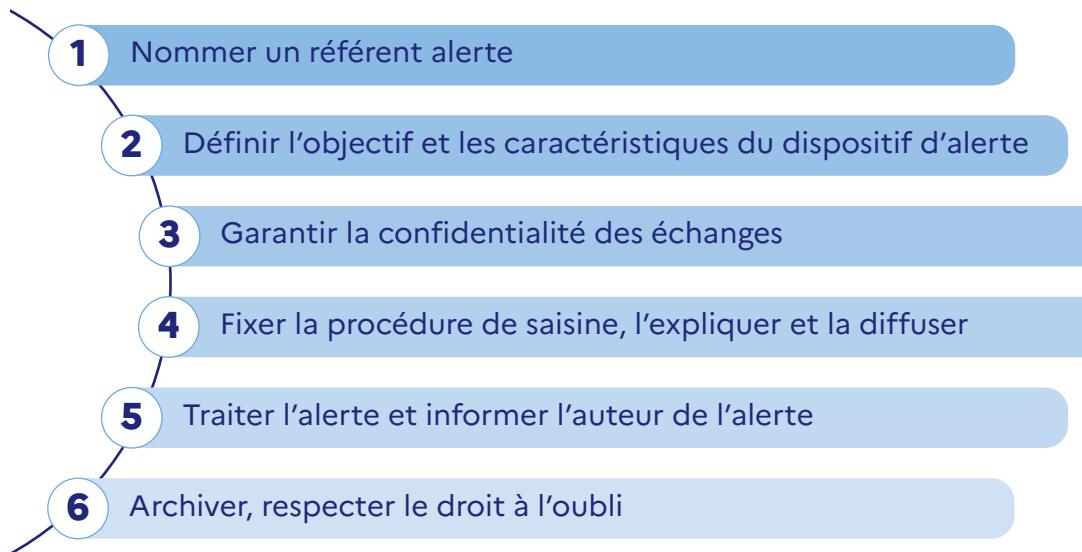
Selon la nature des fonctions ou lorsque la protection des intérêts de l'Epl l'exige, le cumul d'activités peut être interdit dans le contrat de travail à travers une clause d'exclusivité.

## Fiche n° 2.7 – Le dispositif d'alerte

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016, modifiée par la loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 (et son décret d'application du 3 octobre 2022) prévoit la mise en place de procédures de recueil des signalements émis par les personnels ou par des collaborateurs extérieurs et occasionnels **d'une entreprise employant plus de 50 salariés** et une protection pour les lanceurs d'alerte.

- **Pourquoi ?** La mise en place d'un dispositif de recueil des signalements vise à favoriser la transparence et l'éthique au sein de la structure, en permettant le signalement de faits graves, en traitant les alertes de manière dynamique et sécurisée. Il s'agit d'une des voies proposées à un salarié qui aurait connaissance d'un manquement grave commis par ses collègues, sa hiérarchie, ou ses dirigeants, tout en lui assurant une confidentialité et une protection contre les représailles.
- **Qui ?** Les entreprises de plus de 50 salariés ont l'obligation de mettre en place un dispositif de recueil des signalements. Ce seuil s'apprécie à la clôture de deux exercices consécutifs et est déterminé selon les modalités prévues au I de l'article L. 130-1 du code de la sécurité sociale.
- **Quoi ?** Sont éligibles à un signalement interne notamment les comportements ou situations potentiellement susceptibles de constituer une atteinte à la probité.
- **Comment ?** Le dispositif doit notamment respecter la confidentialité de l'auteur du signalement permettant la mise en confiance des salariés; de surcroit, il doit faire l'objet d'une communication et d'une publicité adaptée permettant sa connaissance et son appropriation.

### Que contient un dispositif d'alerte ?



### ► Aller plus loin...

Pour les Epl ayant un nombre de salariés inférieur à 50 agents, il peut être tout aussi pertinent de proposer à leur personnel un dispositif de recueil des alertes qui s'inspire du dispositif légal supra. L'Epl a la possibilité de mutualiser le recueil avec d'autres Epl ou avec une collectivité territoriale actionnaire.

## Fiche n° 2.8 – Le code de conduite

Quelle que soit sa dénomination (code de conduite, code de déontologie, charte de déontologie, etc.), il est recommandé aux Epl de formaliser dans un document l'ensemble des obligations et règles déontologiques qui s'imposent à tous (élus, dirigeants et salariés) et de l'approuver par délibération du conseil d'administration. Ce document devra être annexé au règlement intérieur, lorsqu'il existe, pour être rendu opposable aux salariés et servir de base à des sanctions disciplinaires.

Un code de conduite est la matérialisation de la politique de l'Epl en matière de prévention de la corruption. Le document est ainsi élaboré en cohérence avec ses spécificités, son organisation et ses risques ; il s'appuie sur des exemples concrets rendant son appropriation plus facile.

Ci-après sont données, à titre indicatif, les **grandes lignes d'un code de conduite**.

<b>Partie introductive</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• objet du document</li> <li>• engagement de la direction</li> </ul>	L'objet, l'intérêt, la finalité et la valeur du document sont indiqués pour donner du sens à la politique anticorruption. L'engagement de l'instance dirigeante est avant tout un engagement d'exemplarité. C'est aussi un engagement de mettre en œuvre le document et de sanctionner les comportements contraires (cf. fiche n° 1).
<b>Les obligations déontologiques</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dont « le dépôt/l'abstention en situation de conflit d'intérêts »</li> <li>• dont « les cadeaux et invitations »</li> <li>• dont l'utilisation des ressources</li> </ul>	Ce chapitre reprend les grandes obligations déontologiques dont la gestion du conflit d'intérêts, la politique d'acceptabilité des cadeaux et des invitations ou l'utilisation des moyens de la société par le personnel (cf. fiches n° 2.2 à 2.6).
<b>Les recours et aides</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dont le référent déontologue ou équivalent</li> <li>• dont l'alerte interne</li> </ul>	Les plans « anticorruption » ne se limitent pas à imposer des obligations. Il est aussi nécessaire d'accompagner les personnels dans la compréhension et l'application des concepts en indiquant les personnes référentes (cf. fiche n° 2.1). Lorsqu'il existe, le dispositif d'alerte permet à l'entreprise de canaliser la remontée d'information et aux personnels de ne pas rester isolé devant une situation problématique (cf. fiche n° 2.7).
<b>La sanction</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• dont la procédure disciplinaire</li> <li>• dont la procédure pénale</li> </ul>	La promesse de la sanction est la contrepartie d'une politique de tolérance zéro à l'égard d'un personnel préalablement informé et formé. C'est aussi un élément de justice à l'égard des personnels aux comportements conformes.

## FICHE N° 3

### Identifier et maîtriser les risques d'atteintes à la probité

La prévention des atteintes à la probité repose avant tout sur une connaissance des risques auxquels une organisation est exposée.

Les principales atteintes à la probité sont constituées de six infractions définies par le Code pénal. Il est important de considérer que l'on peut soi-même commettre le délit ou y être associé par le biais d'un recel, d'un blanchiment ou d'une complicité. La **Fiche n° 3.1 Les délits pénaux dans l'entreprise publique locale** recense les différents délits d'atteintes à la probité.

Les fiches qui suivent visent à accompagner les Epl dans l'identification des risques d'atteintes à la probité. Les entreprises pourront s'appuyer, d'une part, sur les risques les plus fréquemment rencontrés (**Fiche n° 3.2 Les risques classiques d'atteintes à la probité** ; **Fiche n° 3.3 Les risques d'atteintes à la probité liés aux métiers**), et d'autre part, pour les plus avancées, sur une méthode permettant d'élaborer un profil de risques adapté à leur organisation (**Fiche n° 3.4 La cartographie de ses propres risques**).

Enfin, sont proposés des modes d'organisation et des bonnes pratiques favorisant la sécurisation et la maîtrise des risques d'atteintes à la probité (**Fiche 3.5 Les bonnes pratiques de sécurisation et de maîtrise des risques**).

## Fiche n° 3.1 – Les délits d'atteintes à la probité dans les Epl<sup>3</sup>

**La corruption et le trafic d'influence passif** (Art. 432-11) : une personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui, en échange d'un avantage quelconque reçu du bénéficiaire, altère son action ou influence l'action publique d'une autre personne publique, est passible du délit de corruption passive (altération de son action) ou du délit de trafic d'influence passif (lorsqu'il exerce une influence). **Exemple : Le responsable de résidences sociales gérées par une Epl perçoit des sommes de résidents en échange de l'attribution de chambres ou de places de parking.**



Un clip de 5'  
sur la corruption  
et le trafic d'influence



Un clip de 5'  
sur la prise illégale  
d'intérêt

**La prise illégale d'intérêts** (Art. 432-12 du code pénal) est le fait pour une personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt altérant son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement. Ne peut constituer un intérêt, au sens du présent article, un intérêt public ou tout intérêt dont la prise en compte est exclue par la loi. **Exemple : Un élu mandataire, président d'une Epl, embauche en personne un membre de sa famille.**

**La concussion** (Art. 432-10 du code pénal) est le fait, pour une personne chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public i) de recevoir, d'exiger ou d'ordonner de percevoir sciemment et indûment des fonds ou ii) de s'abstenir de percevoir des fonds dus. La concussion se distingue de l'erreur professionnelle ou de caisse en ce qu'il existe une connaissance de l'illégalité de l'acte. **Exemple : Un élu mandataire dans une Epl n'écrête pas ses indemnités et perçoit un montant d'indemnités supérieur au plafond autorisé.**



Un clip de 5'  
sur la concussion



Un clip de 5'  
sur le détournement  
de fonds publics

**Le détournement de fonds publics** (Art. 432-15 du code pénal) vise toute situation dans laquelle une personne exerçant une fonction publique n'utilise pas les fonds ou biens remis, dans et pour l'exercice de sa mission, conformément à la raison pour laquelle ces biens et fonds lui ont été remis. **Exemple : Un directeur technique d'une Epl fait prendre en charge des dépenses personnelles par la société.**



**L'AFA met à disposition un Quiz permettant de tester ses connaissances avec des exemples de jurisprudence sélectionnés dans le service public local.**

3 Si la grande majorité des Epl sont investies d'une mission de service public, soit au regard d'un acte contractuel, soit au regard des critères jurisprudentiels, une partie d'entre elles peuvent ne pas l'être et agissent seulement dans un domaine d'intérêt général. C'est ainsi le cas par exemple des foncières ou certaines sociétés œuvrant dans le domaine des énergies renouvelables, etc. Pour ce qui concerne les missions d'intérêt général exercées par une Epl qui ne seraient pas par exception constitutives d'une mission de service public, le délit de prise illégale d'intérêts n'est pas applicable et la prévention des situations de conflit d'intérêts relève des dispositions applicables à toute entreprise privée. Néanmoins, dans cette hypothèse, les Epl demeurent exposées aux délits de corruption et de trafic d'influence actifs (art. 433-1 du code pénal) à l'instar des entreprises privées.

Un clip de 5'  
sur le favoritisme

**Le favoritisme** (Art. 432-14 du code pénal) consiste à méconnaître les règles et principes de la commande publique et octroyer indûment un avantage à un opérateur économique candidat à un contrat de la commande publique. Il n'est pas nécessaire de vouloir favoriser autrui, il suffit qu'une personne ait été favorisée. **Exemple : Le président d'une Epl renégocie un contrat de maintenance sans respecter les règles de la commande publique en matière de publicité et de mise en concurrence.**

**L'abus de bien social** (Art. L. 242-6 du code de commerce) qui n'est pas en soi une atteinte à la probité est le fait, pour un mandataire social (administrateur, président ou directeur général), de faire des biens ou du crédit de la société un usage contraire à l'intérêt de cette dernière, à des fins personnelles. Concrètement, il s'agit pour l'un des dirigeants précités soit d'employer à son profit les fonds de la société, soit d'engager celle-ci dans une relation économique déséquilibrée au profit d'une autre structure avec laquelle il a des liens. **Exemple : La rémunération d'un élu ou d'un DG qui n'est pas décidée par le conseil d'administration, ou une rémunération trop importante pour une société subissant des pertes substantielles.**

**La complicité, le recel et le blanchiment** sont des modes de participation à une autre infraction. Il s'ensuit que, si seules les personnes exerçant une fonction publique peuvent commettre des atteintes à la probité (sauf corruption et trafic d'influence actifs qui sont toujours le fait d'acteurs privés), tout un chacun peut commettre un délit de complicité, de recel ou de blanchiment d'une atteinte à la probité commise par une personne exerçant une fonction publique. Les peines associées à ces délits autonomes sont aussi importantes que celles encourues par l'auteur principal. La complicité, le recel et le blanchiment supposent l'existence d'un élément de connaissance et de conscience du délit principal.

Un clip de 5'  
sur la complicité,  
le recel, le blanchiment

- **La complicité d'une atteinte à la probité** (Art. 121-7 du code pénal), qui est une modalité de commission de l'acte délictuel principal, est le fait de celui qui, sciemment, par aide ou assistance, en a facilité la préparation ou la consommation, ou celui qui, par don, promesse, menace, ordre, abus d'autorité ou de pouvoir aura provoqué à une infraction ou donné des instructions pour la commettre. Il est important de considérer que celui qui donne instruction est autant responsable que celui qui la commet. Être ou ne pas être une personne exerçant une mission de service public est sans conséquence sur la qualification de la complicité. **Exemple : Le dirigeant d'une Epl qui aide au montage frauduleux par un agent public d'un dossier d'aide économique est possible du délit de complicité de délit de détournement de fonds publics.**

- **Le recel d'une atteinte à la probité** (Art. 321-1 du code pénal) est le fait de dissimuler, de détenir ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit. Être ou ne pas être une personne exerçant une mission de service public est sans conséquence sur la qualification du recel. **Exemple : Le dirigeant d'une Sem, conscient que les règles de la commande publique ne sont pas respectées si un maire lui ordonne des travaux au-dessus des seuils sans marché public préalable, est possible du délit de recel de favoritisme.**

- **Le blanchiment d'une atteinte à la probité** (Art. 324-1 du code pénal) est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect. **Exemple : Le dirigeant d'une Epl qui dissimule dans ses écritures l'origine délictuelle des fonds issus d'un détournement de fonds publics commet le délit de blanchiment de détournement de fonds publics.**

## Fiche n° 3.2 – Les risques classiques d'atteintes à la probité

La présente fiche a pour objectif de présenter des scénarios de risques susceptibles d'être classiquement rencontrés par les Epl. Ces situations, identifiées à partir de l'expérience et de la jurisprudence, ont été regroupées par grandes catégories puis par sous-processus afin de faciliter leur lecture et leur compréhension.

### Les risques propres à la gouvernance

Sous-processus	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
Rémunération, indemnités	Perception d'une rémunération excessive ou sans base légale	Détournement de fonds publics/Abus de bien social
	Versement d'une prime à un salarié avec qui sont entretenus des liens d'intérêts	Prise illégale d'intérêts
	Non-respect de la règle de l'écrêttement	Concussion

### Les risques propres aux ressources humaines

Sous-processus	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
Recrutement	Recrutement d'un salarié en échange d'un avantage ou d'un service	Corruption passive
	Recrutement d'un proche	Prise illégale d'intérêts
	Contrat de travail avantageux (rémunération anormalement élevée, avantages en nature dérogatoire...)	Détournement de fonds publics
Paie	Falsification des éléments variables de paie	Détournement de fonds publics
	Versement de salaires à un salarié fictif	Détournement de fonds publics
	Intervention favorable dans la paie d'un proche	Prise illégale d'intérêts
Effectifs	Prêt de main-d'œuvre/utilisation à des fins privées	Détournement de fonds publics/Abus de bien social

### Les risques liés aux processus financiers

Sous-processus	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
Dépenses	Réalisation de paiements/virements sans justification légale ou contractuelle, à un bénéficiaire qui n'y a pas droit, volontairement ou par négligence	Détournement de fonds publics/Abus de bien social
	Utilisation des moyens de paiement de la société à des fins personnelles (carte affaire, carte essence, chèques, ristournes, bons...)	Détournement de fonds publics/Abus de bien social
Données financières	Transmission de données en échange d'une contrepartie (fichiers clients, données stratégiques...)	Corruption passive
	Modification de RIB à des fins frauduleuses	Détournement de fonds publics
Recettes	Non-réclamation de paiements dus à la société	Concussion

## Les risques inhérents au processus achat – Lorsque l'Epl est un pouvoir adjudicateur

Sous-processus	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
Expression des besoins d'achat	Faire participer un potentiel candidat à un appel d'offres à la formalisation de l'expression du besoin	Favoritisme
	Spécifications techniques orientées afin de limiter le nombre de soumissionnaires potentiels	Favoritisme
	Transmission d'informations confidentielles à un candidat en échange de cadeaux	Corruption passive/Favoritisme
Expression des besoins d'achat	Manipulation artificielle des seuils (partition abusive des seuils afin d'échapper aux règles de mise en concurrence ou, à l'inverse, globalisation excessive afin de réduire le nombre de candidats potentiels)	Favoritisme
	Recours à plusieurs marchés sans computation des seuils afin d'échapper aux procédures de mise en concurrence	Favoritisme
	Recours non justifié à la procédure d'urgence à l'approche d'une élection locale afin d'obtenir un soutien financier	Favoritisme/Trafic d'influence passif
	Période de publicité délibérément courte afin de privilégier la société d'un proche	Favoritisme/Prise illégale d'intérêts
	Faire du sourçage (sourcing) avec un opérateur avec lequel un lien d'intérêt est entretenu	Favoritisme/Prise illégale d'intérêts
Analyse des offres	Recul de la date limite d'admission pour réintégrer un candidat retardataire	Favoritisme
	Exclusion non justifiée de candidats (jugement biaisé des capacités techniques, professionnelles, financières ou techniques)	Favoritisme
	Analyse des critères techniques biaisée pour modifier le classement des offres en échange de cadeaux	Corruption passive/Favoritisme
	Intervention dans la procédure en faveur d'une entreprise dirigée par un membre de la famille/ami/un élu	Prise illégale d'intérêts/Favoritisme
Exécution du marché	Avenant aux marchés ne se justifiant que par la volonté de modifier l'équilibre général du marché initial	Favoritisme
	Non réclamation des pénalités de retard sans autorisation expresse	Concussion
	Réception de travaux non conformes ; collusion de l'agent contrôleur avec le prestataire	Corruption passive/ Détournement de fonds publics

## Les risques inhérents au processus achat

– Lorsque l'Epl est un opérateur économique soumissionnaire à, ou titulaire d'un contrat de la commande publique

Sous-processus	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
<b>Conclusion de contrat</b>	Conclusion d'un contrat avec un pouvoir adjudicateur sans mise en concurrence préalable (hors marché) à l'exception des sociétés publiques locales (infra)	Recel de favoritisme
	Cadeaux ou invitations à un pouvoir adjudicateur en échange de l'obtention d'un contrat	Corruption active
<b>Exécution du contrat</b>	Facturation d'une prestation non réalisée (surfacturation)	Détournement de fonds publics
	Réalisation d'une prestation hors contrat en échange de l'obtention d'un permis de construire	Corruption active

### Points de vigilance

① **Les contrats passés par les collectivités territoriales avec les Epl** doivent, en principe, faire l'objet de mesures de publicité et de mise en concurrence. Toutefois, une exception à ce principe est reconnue dans le cas d'une société publique locale dès lors que certaines conditions strictes sont remplies. Cette exception repose sur le mécanisme dit de la quasi-régie qui assimile la société publique locale à un service interne de la collectivité. **Trois conditions fixées aux articles L. 2511-1 et L. 3211-1 du code de la commande publique doivent être respectées pour qu'une collectivité puisse attribuer un contrat à une Spl sans mise en concurrence préalable** : 1/ la société est détenue à 100 % par une ou plusieurs collectivités publiques (cas des Spl) ; 2/ la collectivité doit exercer sur la Spl un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services internes et 3/ la société doit réaliser plus de 80 % de son activité pour le compte de ses collectivités actionnaires.

En l'absence de contrôle analogue, la collectivité n'est pas en droit d'attribuer directement un marché, une concession ou un avenant substantiel à la Spl, ce qui pourrait conduire au délit de favoritisme. L'implication des élus administrateurs et le maintien d'une gouvernance dynamique permet d'assurer un contrôle analogue et de maîtriser ce risque efficacement.

② **S'agissant des relations entre Epl**, une société publique locale (100 % détenue par des collectivités territoriales ou leurs groupements) exerce son activité exclusivement pour le compte de ses collectivités territoriales ou leurs groupements (Art. L. 1531-1 du CGCT)<sup>4</sup>. S'agissant des sociétés d'économie mixte entre elles, la mise en concurrence est la règle qui ne connaît aucune exception.

4 Elle peut néanmoins contracter avec une autre entité qu'une collectivité actionnaire pour ses propres besoins (achat de fournitures diverses, abonnement au téléphone, à internet, à l'électricité), pour sous-traiter une partie des missions confiées par les collectivités actionnaires, pour recruter du personnel (contrats de travail avec des salariés de droit privé).

## Les risques propres aux aides économiques et subventions

Sous-processus	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
<b>Instruction d'une demande</b>	Instruction d'une demande d'un membre de la famille/ami	Prise illégale d'intérêts
	Versement de subventions, dons ou actions de mécénat en échange d'une contrepartie	Corruption active/corruption passive
<b>Suivi du paiement</b>	Paiement du solde pour une action non réalisée	Détournement de fonds publics
	Falsification de pièces justificatives pour permettre à son conjoint d'obtenir une subvention	Détournement de fonds publics/Prise illégale d'intérêts

## Fiche n° 3.3 – Les risques d'atteintes à la probité liés aux métiers

Secteur	Exemples de scénarios de risque	Risque pénal
Urbanisme	Financement d'associations liées à une commune pour obtenir un permis de construire	Trafic d'influence actif
	Versement d'une participation à un projet urbain de partenariat non équilibré	Concussion
Foncier	Cession d'une parcelle à un prix inférieur au prix de marché à un membre de la famille/ami	Prise illégale d'intérêts
	Surélévation du montant d'éviction dans le cadre d'une occupation domaniale	Détournement de fonds publics
Accession sociale au logement	Intervention dans la procédure d'instruction d'un proche candidat à un logement social	Prise illégale d'intérêts
	Fausser la situation sociale d'un demandeur pour lui faire obtenir un logement en échange d'une place à un événement sportif	Corruption passive
	Intervention pour permettre l'attribution d'une place de parking à une voiture de société de nettoyage en échange du recrutement de son enfant dans la société	Trafic d'influence passif
Gestion locative	Minoration des charges résultantes d'un état des lieux, à la charge du locataire	Détournement de fonds publics
	Permettre l'accès à un local ou acceptation d'une utilisation non conforme (box, cave, logement, commerce) à des tiers en échange de cadeaux	Corruption passive
Tourisme, Culture, Loisirs	Octroi privilégié d'une occupation domaniale à une entreprise en échange de cadeaux (attribution sans mise en concurrence, conditions de reconductions, redevance, localisation...)	Corruption passive
	Versement de sommes à des clubs sportifs dirigés par un proche ne respectant pas les conditions du mécénat d'entreprise	Détournement de fonds publics/Prise illégale d'intérêts
	Monnayage ou rétribution indue concernant la mise en valeur d'une entreprise (restaurant, hôtel, karting) en tant qu'office de tourisme	Corruption passive
	Distribution indue de billets gratuits ou de réductions non réglementaires pour des activités à la montagne	Détournement de fonds publics
	Acceptation d'une invitation tous frais payés pour découvrir des productions artistiques	Corruption passive/Favoritisme
Environnement	Validation de fausses factures relatives au tonnage de traitement des déchets par une entreprise	Détournement de fonds publics

## Fiche n° 3.4 – La cartographie de ses propres risques

Pour les Epl souhaitant aller au-delà de l'identification des risques génériques exposés supra, l'élaboration de leur propre cartographie des risques d'atteintes à la probité constitue une étape essentielle dans le déploiement d'une politique efficace de prévention des risques.

Cette démarche repose sur une analyse approfondie des processus internes, permettant d'identifier, d'évaluer et de hiérarchiser les risques inhérents à la structure.

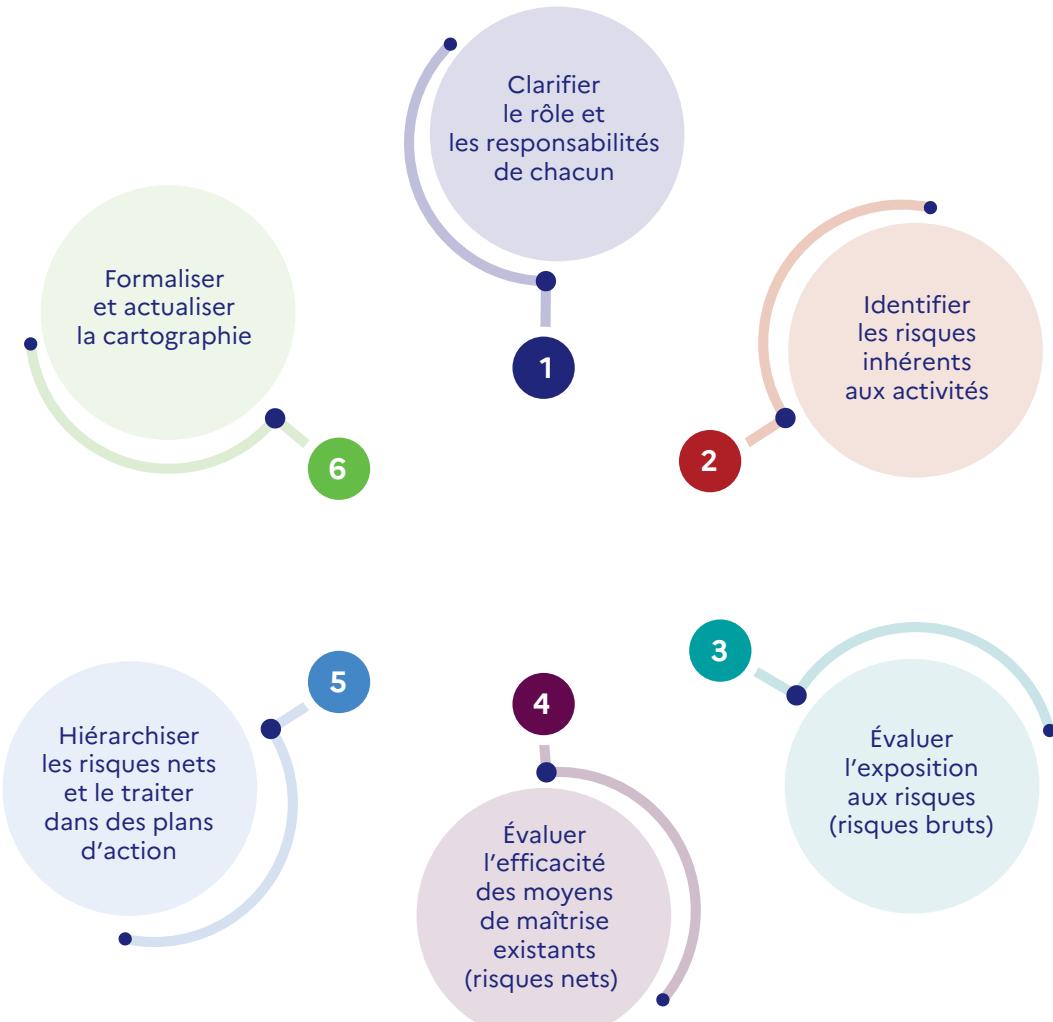
La construction de cette cartographie s'appuie sur une concertation étroite avec les salariés, en particulier ceux exposés directement aux situations à risque. Elle est soumise à la validation de l'instance dirigeante.

Aucune méthode n'est imposée et chaque Epl est invitée à définir celle qui convient le mieux à son contexte et ses contraintes. Une méthode type détaillée est présentée ci-dessous :



Un clip de 5'  
sur la cartographie  
des risques

### Cartographie : une méthode type en 6 étapes



## Fiche n° 3.5 – Les bonnes pratiques de sécurisation et de maîtrise des risques

Une fois les risques identifiés, il convient d'adopter ou d'adapter les procédures internes afin de les réduire et les maîtriser les risques d'une manière concrète et efficace.

Plusieurs mesures peuvent être envisagées, en fonction des capacités de l'Epl, de ses priorités et du niveau de criticité des risques identifiés, en respectant un principe de proportionnalité.

**La présente fiche propose différentes réponses à adapter à l'organisation, la configuration et la taille de l'Epl.**

Il est recommandé de privilégier la mise en œuvre effective d'un nombre limité de mesures bien ciblées, plutôt que de disperser les efforts dans un ensemble trop large de dispositifs partiellement ou imparfaitement appliqués.

### Sensibiliser les dirigeants, la gouvernance et les équipes

L'objectif de la sensibilisation est que personne ne soit pris au dépourvu face à un risque connu, et que chacun sache comment réagir de manière appropriée. Chacun est à même de comprendre les situations à risque, de les repérer, d'adopter les bons réflexes et de réagir de manière appropriée pour préserver l'intégrité de l'organisation.

### Former les personnels exposés

Les personnes identifiées comme exposées à des risques spécifiques sont informées de manière claire et adaptée. Cela permet de leur expliquer les comportements à adopter et d'éviter qu'elles ne sachent comment réagir en cas de situation à risque ou qu'elles ne puissent invoquer la surprise ou l'ignorance.

### Rotation obligatoire sur les postes à risques

Lorsque c'est possible, certains postes exposés à des risques particuliers (comme la manipulation de fonds ou la passation de marchés) font l'objet d'une rotation obligatoire après une certaine durée. Ce roulement permet de limiter les risques de dérives, de créer une vigilance continue, et de prévenir les situations de dépendance ou de fraude.

### Transparence

La transparence consiste à rendre accessibles les informations clés, comme les décisions prises, leurs annexes ou encore les besoins d'achats (publicité, trois devis...). Cela permet de prévenir les suspicions, de renforcer la confiance des parties prenantes en rendant les processus plus lisibles et vérifiables par tous.

**Collégialité dans la prise de décision**

Quand la cartographie des risques révèle des situations sensibles, il est important d'instaurer une prise de décision collégiale. Cela signifie que la décision ne peut pas être prise par une seule personne, mais par un collectif, pour mieux partager les responsabilités, croiser les points de vue et réduire les risques d'erreurs ou de comportements inappropriés.

**Traçabilité des interventions**

Toutes les interventions sont systématiquement enregistrées et datées. Cela permet de suivre les interventions individuelles, de mesurer le niveau d'implication de chacun et de faciliter les contrôles internes pour garantir la transparence et la fiabilité des opérations.

**Écrire les procédures et prévoir une justification accrue pour les procédures dérogatoires**

Rédiger des procédures claires permet de guider les actions des salariés dès le départ. Lorsqu'une procédure différente, dérogatoire, urgente ou exceptionnelle est utilisée, elle doit toujours être justifiée pour garantir la transparence et éviter les dérives.

**Sécuriser et verrouiller l'informatique**

Pour sécuriser les procédures, l'accès aux systèmes informatiques est limité : seules les personnes habilitées peuvent consulter ou intervenir sur les informations. Cela permet de protéger les données sensibles et d'éviter les accès non autorisés.

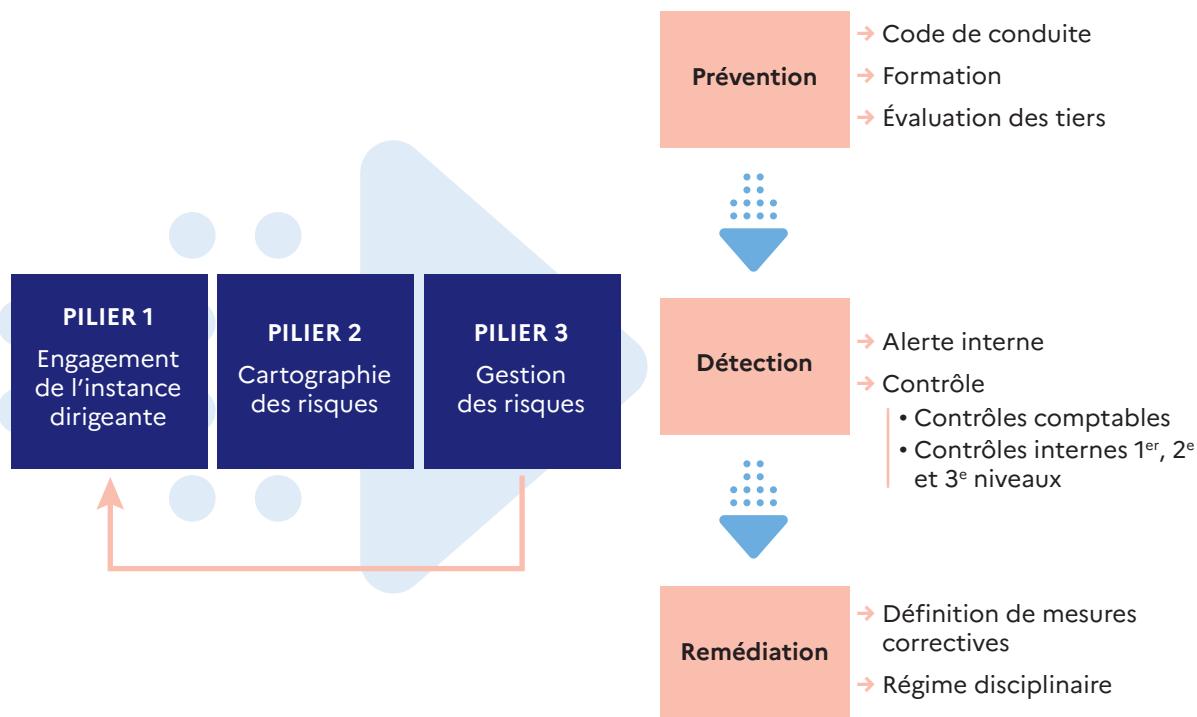
## FICHE N° 4

### Déployer progressivement un plan anticorruption

Les Epl qui ne sont pas assujetties aux obligations prévues par l'article 17 de la loi Sapin II relèvent de l'article 3, lequel impose la mise en place d'un **plan anticorruption adapté et proportionné** à leurs risques et à leur organisation<sup>5</sup>.

Les recommandations de l'AFA, publiées au *journal officiel* le 12 janvier 2021, précisent et détaillent le contenu d'un plan anticorruption, qui suit une logique en trois piliers.

#### Schéma du dispositif anticorruption



Il s'agit d'une démarche pragmatique et contextualisée ; le plan anticorruption est construit sur mesure par et pour l'Epl, en tenant compte de sa taille, de la nature de ses missions, de son exposition réelle et spécifique aux risques, ainsi que de ses moyens humains et financiers.

L'objectif est d'assurer une prévention efficace de la corruption, sans surcharger la structure, mais en répondant de manière cohérente aux enjeux réels identifiés dans son environnement.

<sup>5</sup> Sont visées les entreprises non éligibles aux seuils de l'article 17, à savoir ayant un chiffre d'affaires inférieur à 100 millions d'euros ou moins de 500 salariés. Les entreprises dépassant ces seuils sont couvertes par l'article 17-2 et mettent en œuvre obligatoirement un dispositif anticorruption.

## Le rapport annuel des mandataires

Afin d'assurer une transparence dans le déploiement des plans anticorruption au sein des Epl, la réglementation prévoit une information régulière des organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires d'Epl.

Les organes délibérants des collectivités territoriales actionnaires d'Epl se prononcent, après un débat, sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ou au conseil de surveillance de l'Epl (art. L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales).

**Le mandataire de la collectivité doit préciser dans son rapport l'état des procédures de prévention et de détection des faits d'atteinte à la probité dans le cadre de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 (art. D. 1524-7 7° du code général des collectivités territoriales).**

La Fédération des élus des Entreprises publiques locales recommande une présentation et un débat dans les trois mois suivant l'approbation des comptes annuels par l'assemblée générale ordinaire.

## Les contrôles de l'AFA

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 dite Sapin II, modifiée par loi n° 2022-217 du 21 février 2022, confie à l'AFA le contrôle des Epl (Sem, Spl, Semop...) afin de vérifier l'existence, la qualité et l'efficacité des mesures et procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter les atteintes à la probité.

De nature administrative, ces contrôles sont réalisés sur pièces et sur place, avec un échantillonnage de dossiers, en deux phases successives :

- ▶ la phase 1 a pour objectif de vérifier l'existence, la qualité et l'efficacité du plan anticorruption de manière globale au regard de l'environnement et des risques propres à l'entité ;
- ▶ la phase 2 (optionnelle) a pour objectif d'approfondir l'analyse sur un ou des processus jugé(s) à risques.

Un rapport de contrôle est ensuite communiqué à l'Epl qui formule des observations et des recommandations destinées à renforcer le plan ou le dispositif de maîtrise existant.

Cette transmission ouvre une phase contradictoire de deux mois, au cours de laquelle l'Epl est invitée à transmettre un projet de plan d'action correcteur et faire valoir ses observations. À l'issue de cette phase, le rapport de contrôle, éventuellement modifié en considération des observations écrites, devient définitif et est notifié à l'Epl contrôlée. Il comprend le plan d'action validé par l'AFA ainsi que l'analyse des réponses transmises par l'Epl contrôlée.

Un contrôle de suivi peut être diligenté afin de vérifier la mise en œuvre du plan d'action et des recommandations.



AFA – Charte  
des contrôles

Un plan anticorruption efficace repose sur huit items fondamentaux organisés autour d'une démarche de prévention, de détection et de remédiation des risques d'atteintes à la probité.

Conçu comme un outil opérationnel et pratique, ce kit propose aux Epl des pistes pour composer de manière progressive et proportionnelle leur plan anticorruption :

- ▶ « **dans un 1<sup>er</sup> temps** », recense les actions basiques qui peuvent être mises en œuvre rapidement ;
- ▶ « **pour continuer** » constitue une étape supplémentaire et supérieure ;
- ▶ « **pour finaliser** » constitue un plan optimal.

## 1. L'engagement de l'équipe dirigeante

En lien avec le conseil d'administration, la direction générale d'une Epl initie la démarche de mise en œuvre du dispositif anticorruption, valide sa conception et en assure le déploiement (**Fiche n° 1 Impulser une dynamique anticorruption**).

Cet engagement des dirigeants peut se décliner progressivement comme suit :

1

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, communiquer en interne sur la politique de prévention des atteintes à la probité (exemplarité des dirigeants, tolérance zéro, dispositif anticorruption à venir...).

2

**Pour continuer**, mettre en œuvre des mesures déontologiques essentielles à l'égard de tous (gouvernance, dirigeants et personnels) pour prévenir les risques d'atteintes à la probité (conflit d'intérêts, cadeaux et invitations).

3

**Pour finaliser**, mettre en place une organisation permettant de déployer un plan anticorruption complet et optimal, le suivre et le contrôler sur la base d'un plan d'action (mesures, pilotes, calendrier).

## 2. L'évaluation des risques

L'Epl identifie l'ensemble des activités mises en œuvre et s'interroge sur l'existence de risques d'atteintes à la probité à chaque étape d'un processus (cf. fiches 3.1 à 3.5).

L'évaluation des risques peut se décliner progressivement comme suit :



Un clip de 5'  
sur la cartographie  
des risques

**1**

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, identifier les activités exposées aux atteintes à la probité eu égard aux risques types puis adapter les procédures en conséquence.

**2**

**Pour continuer**, identifier les risques d'atteintes à la probité propres à ses activités les plus à risques afin de mettre en place des mesures de maîtrise de prévention et de détection.

**3**

**Pour finaliser**, élaborer une cartographie des risques sur l'ensemble des processus mis en œuvre, en hiérarchisant les zones d'interventions prioritaires et en désignant des gestionnaires de risques. Elle est mise à jour régulièrement.

## 3. Le code de conduite

Le corpus déontologique s'adresse aux dirigeants et aux personnels sur un ensemble de thématiques afin de prévenir les risques (cf. fiches 2.1 à 2.6). Le code de conduite définit et illustre les différents types de comportements à proscrire comme étant susceptibles de caractériser des faits d'atteintes à la probité (cf. fiche n° 2.8).

La formalisation d'un code de conduite peut se décliner progressivement comme suit :

**1**

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, communiquer en interne sur les obligations déontologiques qui s'imposent (gouvernance, dirigeants et salariés) et les dispositifs mis en place.

**2**

**Pour continuer**, formaliser ses propres règles déontologiques (politique cadeaux, gestion des conflits d'intérêts...) et nommer un référent déontologue.

**3**

**Pour finaliser**, adopter un code de conduite complet annexé au règlement intérieur. Le remettre et le faire signer aux salariés.

## 4. La formation et la sensibilisation

Il est difficile d'exiger des salariés qu'ils préviennent des risques qu'ils ne sont pas en mesure d'identifier. C'est la raison pour laquelle il est recommandé de dispenser une formation appropriée, leur permettant d'acquérir une compréhension claire et opérationnelle des notions liées à la prévention de la corruption.

À toutes fins utiles, il est rappelé que l'AFA, en partenariat avec le Centre national de la fonction publique territoriale, met en œuvre des modules numériques de sensibilisation et de formation qui peuvent utilement être utilisés par les Epl :

Nos outils interactifs

- MOOC**  
Prévention de la corruption sur FUN MOOC en partenariat avec le CNFPT  

-  Sur Fréquence T, les podcasts de l'AFA et du CNFPT
-   
« Probi-cités », un module d'auto-évaluation pour les petites communes  

-   
Un Spoc en 2 heures « **Probito** » en partenariat avec le CNFPT  

-   
Tester ses connaissances avec le Quiz infraction  

-   
Un Jeu sérieux « En quête d'intégrité »  


La mise en place d'actions de formation peut se décliner progressivement comme suit :

1

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, communiquer en interne sur les ressources pédagogiques disponibles et mises à disposition de tous, et notamment aux nouveaux arrivants, ayant vocation à sensibiliser aux atteintes à la probité.

2

**Pour continuer**, mettre en place des sessions de sensibilisation obligatoires pour tous et des formations plus approfondies pour les personnes exposées (types de poste, activités à risques...).

3

**Pour finaliser**, formaliser un plan de formation structuré et mis à jour en systématisant un contrôle de connaissance.

## 5. L'évaluation de l'intégrité des tiers

Dans le cadre de ses interactions avec des tiers (prestataires, fournisseurs, partenaires, etc.), l'Epl peut être exposée à des risques d'atteintes à la probité.

Il convient, à ce titre, d'évaluer le niveau de risque que peut représenter la relation avec un tiers, afin d'ajuster en conséquence le degré de vigilance à adopter. L'objectif est d'assurer une maîtrise effective des risques liés aux relations extérieures, dans une logique de prévention et de sécurisation des processus décisionnels.

L'évaluation de l'intégrité des tiers peut se décliner progressivement comme suit :

**1**

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, mettre en œuvre les règles d'exclusion des marchés publics pour les tiers faisant l'objet d'une interdiction de soumissionner (CCP – Art L2141-1 et s.).

**2**

**Pour continuer**, examiner la gouvernance des organismes sollicitant des subventions ou candidatant à un marché public afin d'évaluer leur probité (réputation, conflit d'intérêts...) et mettre en place, le cas échéant, des mesures de contrôle renforcé.

**3**

**Pour finaliser**, recenser et classer les tiers par catégories homogènes pour évaluer l'intégrité de ceux présentant le plus de risques d'atteintes à la probité afin de renforcer les procédures internes.

## 6. Les procédures de contrôle interne

Une politique efficace en matière de déontologie et de probité repose sur la mise en place de procédures de contrôles intégrant à la fois la prévention et la détection des atteintes à la probité.

Ces contrôles peuvent prendre plusieurs formes : autocontrôles, contrôles hiérarchiques, audits internes ou externalisés.

Ces dispositifs permettent d'identifier les risques, de renforcer la maîtrise des procédures et d'adapter les mesures de prévention. Pour en garantir l'efficacité, il est essentiel de formaliser les procédures, afin de clarifier les responsabilités et les actions à mener.

La mise en place de procédures de contrôle peut se décliner progressivement comme suit :

**1**

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, systématiser la collégialité et le contrôle hiérarchique sur les activités porteuses de risques d'atteintes à la probité.

**2**

**Pour continuer**, formaliser des procédures sur les activités les plus à risques d'atteintes à la probité afin de donner un cadre d'action aux personnels et mettre en place des points de contrôle (hiérarchique, aléatoire...) à des étapes stratégiques.

**3**

**Pour finaliser**, déployer un dispositif de contrôle et d'audit internes sur l'ensemble des activités en lien avec la cartographie des risques et veiller à tracer les résultats pour mettre en place des mesures correctives

## 7. Le dispositif d'alerte

Le dispositif d'alerte est la procédure permettant aux personnels de porter à la connaissance d'un référent spécialisé un comportement ou une situation potentiellement contraire au code de conduite ou susceptible de constituer une atteinte à la probité.

Le dispositif d'alerte constitue un outil essentiel pour détecter d'éventuelles atteintes à la probité. Les Epl sont ainsi encouragées à mettre en place un dispositif interne permettant de recueillir et de traiter les signalements émanant aussi bien de l'interne que de tiers extérieurs (collaborateurs occasionnels, fournisseurs, prestataires). La fiche 2.7 préconise une méthode.

Le décret n° 2022-1284 du 3 octobre 2022 a désigné l'AFA comme autorité externe compétente pour recevoir et traiter des signalements en matière d'atteintes à la probité.



## 8. La remédiation

Une fois informés et formés, les agents et les dirigeants sont tenus de se conformer aux exigences de probité, telles que définies dans le code de conduite, rendu opposable.

Tout manquement à ces obligations appelle une remédiation, qui peut être :

- ▶ répressive, par l'engagement d'une procédure disciplinaire, conformément au droit commun (code du travail). L'absence de sanction peut être perçue comme une forme de tolérance et nuire à la crédibilité du dispositif. Si les faits sont susceptibles de constituer une infraction pénale, le Procureur de la République peut être saisi, en application de l'article 40, alinéa 1, du code de procédure pénale.
- ▶ opérationnelle, par la mise en œuvre de mesures correctives telles qu'une réorganisation, la révision des procédures existantes ou l'adoption de dispositifs plus sécurisés.

La mise en place de mesures de remédiation peut se décliner progressivement comme suit :

1

**Dans un 1<sup>er</sup> temps**, réaffirmer la politique de tolérance zéro et rappeler le régime disciplinaire encouru en cas de manquement afin de sanctionner, de manière proportionnelle, tout manquement à la probité.

2

**Pour continuer**, réinterroger les procédures existantes afin d'en identifier les failles et mettre en place les ajustements nécessaires (réorganisation, renforcement du contrôle interne...).

3

**Pour finaliser**, ordonner des audits sur les processus les plus à risques afin de consolider le dispositif de maîtrise des risques et éviter la survenance d'incidents.

[www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr](http://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr)  
[www.lesepl.fr](http://www.lesepl.fr)

**Conception et rédaction :**  
Agence française anticorruption  
Fédération des élus des Entreprises publiques locales

**Graphisme et réalisation :**  
DESK (53) : 02 43 01 22 11 – desk@desk53.com.fr

**Crédits photographiques :**  
AdobeStock, D.R.  
Octobre 2025



Agence Française Anticorruption



**Contact**

Agence française anticorruption  
23 avenue d'Italie, 75013 Paris  
[afa@afa.gouv.fr](mailto:afa@afa.gouv.fr)

Fédération Epl  
14 rue de la Tombe issoire, 75014 Paris  
<https://www.lesepl.fr/contact/>

**Pour plus d'informations**

[www.agence-française-anticorruption.gouv.fr](http://www.agence-française-anticorruption.gouv.fr)  
[@AFA\\_Gouv](https://www.agence-française-anticorruption.gouv.fr)  
<https://www.lesepl.fr/>

