



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

MINISTÈRE DE L'ACTION  
ET DES COMPTES PUBLICS



**Enquête**  
**sur la prévention de la corruption dans le**  
**service public local**

*Rapport d'analyse – Novembre 2018*



## Avant-propos

L'Agence française anticorruption s'est vue confier une mission de conseil et de contrôle notamment du service public local par la 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.

A travers ses recommandations publiées au Journal officiel le 22 décembre 2017, elle a précisé le dispositif de prévention et de détection des atteintes à la probité désormais applicable en France, notamment pour les acteurs publics.

Le service public local présente une grande diversité, par le nombre de ses entités et leur taille, par leurs compétences, par leur nombre d'agents et les métiers qu'ils exercent, par la nature des collectivités et organismes qui l'animent, et par la variété des territoires.

C'est la raison pour laquelle, l'Agence française anticorruption a mené, dès son installation, de larges consultations avec les représentants des élus et des agents territoriaux sur leurs besoins d'accompagnement dans l'appropriation de ces nouvelles dispositions.

L'enquête en ligne menée entre février et mai 2018 fournit un état des lieux sur la prévention de la corruption dans les collectivités territoriales et leurs établissements. Elle va permettre à l'Agence française anticorruption d'appréhender le service public local dans sa diversité et d'affiner son offre de conseil et d'accompagnement.

Je remercie, ici, les associations d'élus et de professionnels territoriaux, ainsi que le Centre national de la fonction publique territoriale, d'avoir relayé le questionnaire en ligne de l'AFA auprès de leurs membres, adhérents et affiliés.

Ce rapport présente une analyse détaillée des résultats de l'enquête.



## Table des matières

### Introduction

Présentation de l'Agence française anticorruption	7
Pourquoi une enquête aujourd'hui ?	8
Public potentiel et public destinataire du questionnaire	8
Avertissement	9
Caractéristiques du questionnaire	9
Résultats de l'enquête : synthèse sur les mesures de prévention adoptées	12
Résultats de l'enquête : synthèse par entités	13

### Partie 1 – Questions relatives à la collectivité ou l'établissement de rattachement

1-1 Profil de la collectivité ou de l'établissement de rattachement du répondant	15
1-2 Fonction occupée par les répondants	16
1-3 Taille de la collectivité ou de l'établissement	16

### Partie 2 – Questions relatives au risque de corruption

2.1 Connaissance des infractions d'atteinte à la probité	18
2.2 La corruption comme sujet de discussion récent	19
2.3 Les cas de corruption dans la collectivité ou l'établissement	20
2.4 Les suites données aux cas d'atteintes à la probité	21
2.5 Les domaines ou organismes perçus comme étant « à risque »	22

### Partie 3 – Questions relatives à la prévention du risque de corruption

3.1 Plan ou mesures anticorruption – Analyse détaillée par mesure adoptée	24
3.2 La cartographie des risques	28
3.3 L'adoption d'un code de conduite	29
3.4 L'évaluation des tiers	30
3.5 L'existence d'un dispositif de contrôle interne	31
3.6 L'audit / L'inspection	32
3.7 L'existence d'un dispositif de recueil des alertes	33
3.8 La formation des élus et des agents	34
3.9 La fonction de référent déontologue dans le service public local	35

<b>Conclusion</b>	<b>37</b>
-------------------	-----------

### Annexes

Annexe 1.	Définitions des atteintes au devoir de probité	43
Annexe 2.	Les contrôles de l'AFA	46
Annexe 3.	Les associations et organismes ayant relayé le questionnaire de l'AFA	47
Annexe 4.	Exemplaire du questionnaire	48
Annexe 5.	Dispositifs applicables au service public local concourant à la prévention des atteintes à la probité	54
Annexe 6.	La gestion des fonds européens au sens du règlement (UE) 1303/2013	56
Annexe 7.	Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission européenne	58

## Index des tableaux

Tableau 1.	Principales données de l'enquête	12
Tableau 2.	Participation des entités au questionnaire	15
Tableau 3.	Fonction occupée par le répondant	16
Tableau 4.	Répartition des répondants selon le nombre d'agents territoriaux	17
Tableau 5.	Répartition des répondants en fonction des dépenses de fonctionnement	17
Tableau 6.	Connaissance des infractions selon la fonction occupée	18
Tableau 7.	Connaissance des infractions selon la collectivité	19
Tableau 8.	Evocation de la corruption dans les 6 derniers mois	19
Tableau 9.	Cas de corruption dans la collectivité	20
Tableau 10.	Suites réservées aux cas de corruption	21
Tableau 11.	Perception du risque de corruption	22
Tableau 12.	Risques de corruption dans les organismes associés	23
Tableau 13.	Mise en oeuvre d'un plan ou de mesures anticorruption	25
Tableau 14.	Approche cumulée sur les mesures anticorruption adoptées	26
Tableau 15.	Niveau de pilotage du dispositif dans les collectivités	27
Tableau 16.	Cartographie des risques	28
Tableau 17.	Existence et contenu d'un code de conduite	29
Tableau 18.	Evaluation de tiers	30
Tableau 19.	Contrôle interne	31
Tableau 20.	Existence d'un service d'audit	32
Tableau 21.	Dispositif de recueil des alertes	33
Tableau 22.	Dispositifs de sensibilisation et de formation	34
Tableau 23.	Référent déontologue	36



### Présentation de l'Agence française anticorruption

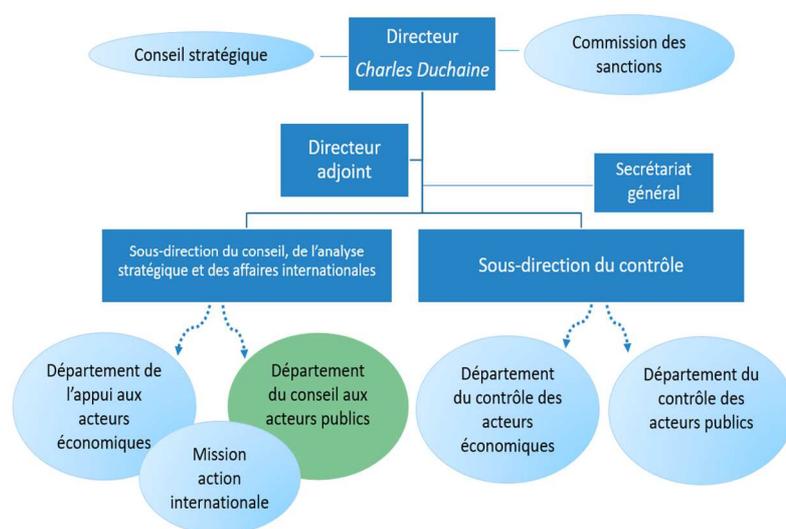
L'Agence française anticorruption (AFA) est un service à compétence nationale créé par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi Sapin II). Elle est placée sous l'autorité du ministre de la justice et du ministre chargé du budget. Elle est dirigée par un magistrat de l'ordre judiciaire hors hiérarchie nommé par décret du président de la République pour une durée de six ans non renouvelable.

L'Agence a pour mission<sup>1</sup> d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme (en [Annexe 1](#), la définition des atteintes à la probité, extraite des recommandations de l'Agence française anticorruption du 22 décembre 2017<sup>2</sup>).

Dans ce cadre, elle apporte son appui aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale<sup>3</sup>.

Elle est investie d'une mission de conseil portant sur la prévention et la détection des faits de corruption<sup>4</sup> et d'une mission de contrôle de la mise en œuvre et de l'efficacité des dispositifs de conformité anticorruption, notamment par les entreprises, les administrations de l'État ou les collectivités territoriales (cf. [Annexe 2](#), sur les contrôles de l'AFA). De surcroît, elle participe à la coordination administrative en centralisant et diffusant les informations utiles à la prévention et la détection des faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme.

Organigramme de l'Agence française anticorruption



Source : AFA

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi du 9 décembre 2016.

<sup>2</sup> Recommandations de l'AFA publiées au [Journal officiel](#) n°0298 du 22 décembre 2017 (texte n° 176).

<sup>3</sup> Article 3 de la loi du 9 décembre 2016.

<sup>4</sup> Par risques ou faits de corruption ou d'atteinte à la probité, on entend dans la présente étude, l'ensemble des infractions que sont la corruption elle-même, le trafic d'influence, la concussion, la prise illégale d'intérêt, le détournement de fonds publics et le favoritisme.

## Pourquoi une enquête aujourd'hui ?

L'AFA a succédé en mars 2017 au Service central de prévention de la corruption (SCPC)<sup>5</sup>. Ce dernier avait conduit en 2013 une enquête sur la prévention de la corruption dans les collectivités locales, mais auprès d'un public plus réduit, à savoir les collectivités territoriales et les EPCI d'une population supérieure à 50 000 habitants, soit 514 entités à l'époque<sup>6</sup>.

Dans le cadre de sa mission de conseil auprès du service public local, l'Agence a souhaité renouveler l'exercice, en élargissant l'étude à l'ensemble des acteurs publics locaux et en tenant compte des évolutions législatives et réglementaires intervenues depuis 2014. A partir des enseignements tirés de la présente enquête, l'AFA pourra, d'une part, adapter ses recommandations<sup>7</sup> aux spécificités des différents acteurs du service public local et, d'autre part, proposer à ces acteurs des actions de sensibilisation, de formation, de conseil et d'accompagnement correspondant à leurs besoins.

## Public potentiel et public destinataire du questionnaire

Les entités constituant le service public local, au nombre de 49 935, se répartissent comme indiqué ci-contre<sup>8</sup>. Contrairement à l'enquête du SCPC, qui avait été envoyée individuellement à chaque collectivité concernée, l'AFA n'a

### Les collectivités territoriales et leurs groupements

35 443 communes	22 Métropoles	Nouvelle Calédonie
101 départements	11585 syndicats de communes	Polynésie française
18 régions	1009 communautés de communes	Wallis et Futuna
	11 communautés urbaines	St Pierre et Miquelon
	1260 entreprises publiques locales	St Barthélémy
	246 offices publics de l'habitat	St Martin
	97 centres de gestion	

pas été en mesure de notifier le questionnaire en raison de l'absence de base de données des adresses électroniques. Elle a donc diffusé son questionnaire par l'intermédiaire d'une vingtaine d'associations nationales d'élus (dont l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) et de professionnels de la fonction publique territoriale, ainsi que par l'organisme de formation de la fonction publique territoriale, le Centre national de la fonction publique territoriale (Cf. [Annexe 3](#). Les associations et organismes ayant relayé le questionnaire de l'Agence française anticorruption).

Ces organismes ont accepté de diffuser le questionnaire à leurs adhérents ou à leurs contacts sous le double timbre de l'organisme et de l'AFA. Les destinataires du questionnaire sont de ce

<sup>5</sup> Le SCPC est remplacé par l'AFA à compter de l'entrée en vigueur du décret du 17 mars 2017 portant nomination du directeur de l'AFA.

<sup>6</sup> « *La prévention de la corruption dans les collectivités territoriales* », Service central de prévention de la corruption, Rapport pour l'année 2013, p. 200.

<sup>7</sup> Aux termes de l'article 3-2 de la loi du 9 décembre 2016, [L'Agence française anticorruption] *élabore des recommandations destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé à prévenir et à détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme. Ces recommandations sont adaptées à la taille des entités concernées et à la nature des risques identifiés. Elles sont régulièrement mises à jour pour prendre en compte l'évolution des pratiques et font l'objet d'un avis publié au Journal officiel* ». Elle a publié ses premières recommandations au [Journal officiel](#) n°0298 du 22 décembre 2017 (texte n° 176).

<sup>8</sup> Sources : *i*) « *Les collectivités locales en chiffres 2018* », Direction générale des collectivités locales ; *ii*) Fédération nationale des offices publics de l'habitat ; *iii*) Fédération des entreprises publiques locales ; *iv*) Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale.

fait des élus locaux et des agents territoriaux en fonction, issus des communes, départements, des régions et de leurs établissements (les établissements publics de coopération intercommunale, ci-après EPCI, et les offices publics de l'habitat, ci-après OPH). Les entreprises publiques locales (ci-après EPL, qui regroupent les sociétés d'économie mixte, les sociétés publiques locales et les sociétés d'économie mixte à opération unique) l'ont également reçu via leur fédération respective. A partir des données fournies par ces organismes relais, la population cible ayant reçu le questionnaire en ligne peut être estimée à 110 000 personnes.

#### Répartition des réponses reçues

Par organisme	En nombre
Communes	2 793
Départements	48
Régions	13
EPCI	303
EPL	20
OPH	68
CdG	32
n/d	-
<b>Total</b>	<b>3 277</b>

Cette modalité de diffusion du questionnaire a induit une forme de spécialisation des répondants : ce sont ainsi plutôt des « encadrants » qui ont reçu le questionnaire alors que ceux-ci représentent moins de 10 % des effectifs de la fonction publique territoriale<sup>9</sup>. 38 000 destinataires ont ouvert le message d'envoi du questionnaire et 3 368 d'entre eux ont répondu à l'enquête. Après retraitement selon les modalités décrites ci-après, le présent état des lieux s'appuie sur 3 277 réponses.

#### Avertissement

**Cohérence des réponses et biais statistique.** Les caractéristiques, la nature et le mode de diffusion de l'enquête emportent des conséquences sur la qualité des données, auxquelles s'ajoutent les biais induits par l'analyse statistique elle-même.

En particulier, l'anonymat du répondant, comme la crainte d'être identifié, ont pu générer des réponses dépourvues de cohérence en particulier pour les premières questions relatives à la collectivité ou l'établissement du répondant. De la même manière, l'outil de diffusion du questionnaire ne permettait pas de détecter les réponses manifestement erronées qui ont été écartées manuellement.

Ces imperfections sont la contrepartie d'une enquête qui visait la plus grande exhaustivité possible, pour les raisons invoquées au début du présent rapport.

En définitive, sur les 3 368 réponses qui ont été reçues, 91 réponses ont été jugées incohérentes et écartées de l'analyse. C'est sur une base nette de 3 277 réponses que l'ensemble des analyses a été mené.

## Caractéristiques du questionnaire

L'enquête est intitulée « *Prévention de la corruption dans le service public local* ». Par choix, le questionnaire en ligne (Cf. [Annexe 4](#) . *Questionnaire sur la prévention de la corruption dans le service public local* .) est anonyme : ni le nom du participant ni celui de sa collectivité ou de son établissement n'ont été demandés ; les répondants ont été appelés à se prononcer à titre individuel sur leur expérience, leur perception et leur connaissance de l'état de maîtrise du risque de corruption par leur collectivité ou leur établissement.

C'est la raison pour laquelle, pour la suite de cette analyse, il sera fait mention des « *répondants au questionnaire* » et non pas des « *collectivités territoriales ayant répondu* ».

Le questionnaire est resté accessible pendant 3 mois entre le 15 février et le 15 mai 2018. Il comporte entre 30 et 53 questions (au plus) fermées et se divise en 3 parties :

<sup>9</sup> « *Les collectivités locales en chiffres 2018* », Direction générale des collectivités locales.

✓ 5 questions relatives aux **caractéristiques de la collectivité**. Il y a lieu de prendre en considération la taille et les moyens de la collectivité, principalement en ce qui concerne les communes, pour dresser un état des lieux détaillé du degré de prise en compte des risques d'atteinte à la probité ;

✓ 14 questions relatives à la **perception du risque de corruption**. Ces questions constituent une entrée en matière : elles portent sur la connaissance des infractions elles-mêmes et sur les zones de risque dans la gestion publique locale. Il s'agit de donner un éclairage sur la perception qu'ont les répondants eux-mêmes des domaines qui méritent une vigilance accrue et des suites données à des cas de corruption au sein de l'organisation dont ils auraient eu connaissance ;

✓ 34 questions relatives à la **prévention de la corruption**. Plus de la moitié des questions porte sur les actions de prévention menées au sein de leur collectivité ou de leur établissement, toujours d'après la connaissance que les répondants en ont. Une question concerne le référent déontologue, dispositif rendu obligatoire par la loi du 20 avril 2016<sup>10</sup>. Celui-ci n'appartient pas à proprement dit au programme anticorruption mais il y concourt à travers sa fonction de conseil sur les obligations déontologiques dont celles de probité et d'intégrité<sup>11</sup>.

8 questions abordent le dispositif anticorruption tel qu'il est explicité par l'AFA dans ses recommandations. Il prévoit plusieurs volets dont le déploiement conjoint caractérise l'existence d'un programme anticorruption<sup>12</sup>:

*i)* une cartographie des risques, qui permet d'identifier, d'évaluer et de hiérarchiser les risques d'atteinte à la probité ;

*ii)* un code de conduite, qui rend opposables les procédures anticorruption ;

*iii)* une évaluation des tiers, qui permet à l'entité de s'assurer de l'intégrité des personnes extérieures avec qui elle entre en relation ;

*iv)* un dispositif de recueil des alertes, qui permet la remontée d'information et la protection de l'agent qui alerte<sup>13</sup> ;

*v)* un contrôle et un audit interne vérifiant que les procédures sont suivies et restent pertinentes ;

*vi)* une formation des personnels et des dirigeants, afin qu'ils s'approprient les notions et les dispositions prises pour prévenir et détecter la corruption.

\* \* \*

---

<sup>10</sup> Article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (créé par l'article 11 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires).

<sup>11</sup> Tel qu'il ressort de l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (modifié par l'article 1 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires).

<sup>12</sup> Quand il est question d'un plan ou d'un programme anticorruption dans le présent document, il est fait référence à un dispositif de maîtrise du risque de corruption structuré, au sens de la loi Sapin II, qui se distingue de mesures préventives prises en dehors d'un dispositif général cohérent.

<sup>13</sup> Dans ses recommandations publiées le 22 décembre 2017, l'AFA indique que « *Le dispositif d'alerte interne se distingue des procédures à mettre en œuvre en matière de protection des lanceurs d'alerte en application des articles 6 à 16 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 [...]. Dans la mesure où le dispositif d'alerte interne inclut des signalements portant sur les faits et risques prévus par les dispositions législatives susvisées, il est possible de mettre en place un seul et unique dispositif technique de recueil de ces signalements dans le respect de ces dispositions* ».

## Les dispositifs concourant à la prévention de la corruption

Le service public local doit appliquer une réglementation qui s'est diversifiée et complexifiée avec le temps. Certains de ces dispositifs ne font pas, à proprement parler, partie d'un dispositif anticorruption au sens de la loi Sapin II mais concourent à une gestion régulière. Peut notamment être citée la réglementation suivante :

### Les obligations déontologiques

- ✓ Le référent déontologue : il est investi d'une mission de conseil auprès des agents.
- ✓ La Commission de déontologie de la fonction publique : elle a pour rôle de contrôler le départ des agents publics, et de certains agents de droit privé, qui envisagent d'exercer une activité dans le secteur privé et dans le secteur public concurrentiel. Elle examine si les activités privées qu'ils envisagent d'exercer ne sont pas incompatibles avec leurs précédentes fonctions.

### La prévention des conflits d'intérêts

- ✓ Les déclarations d'intérêts : les déclarations d'intérêts en vertu de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique permettent à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique d'exercer des contrôles à l'égard des personnes qui y sont soumises.
- ✓ La réglementation relative aux emplois familiaux (art. 110 de la loi n°4-53 du 26 janvier 1984 modifiée) interdit ou réglemente l'emploi dans les cabinets de personnes relevant de l'entourage familial de personnes soit élues, soit occupant des emplois fonctionnels.
- ✓ Les obligations de déport des élus : elles font obligation à certains élus de s'abstenir de prendre part à un processus de prise de décision (décret 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013).
- ✓ Les obligations de déport des fonctionnaires : elles font obligation à tout fonctionnaire de faire cesser ses situations de conflit d'intérêts (article 25bis de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.)

### La détection

- ✓ Le recueil des alertes : il s'agit de la procédure de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte (décret n°2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte).
- ✓ L'article 40 du code de procédure pénale : il prévoit que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République* ».

### La transparence

- ✓ Les déclarations de situation patrimoniale : elles permettent à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique d'exercer des contrôles à l'égard des personnes assujetties au début et à la fin de leur entrée en fonction ou de leur mandat (art. 8-2 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée).
- ✓ L'ouverture des données publiques : elle rend obligatoire l'ouverture par défaut des données publiques sur une plateforme accessible, en vertu de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique. L'ouverture des données publiques permet aux citoyens d'exercer un contrôle externe sur la gestion publique locale.
- ✓ La publication des données budgétaires et financières : il existe une réglementation nombreuse relative à la publicité des actes budgétaires et de la situation patrimoniale et financière des collectivités locales (notamment à la suite de la loi d'orientation 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République).

## Résultats de l'enquête : synthèse sur les mesures de prévention adoptées

Le tableau ci-dessous présente les principaux résultats de l'enquête.

Tableau 1. Principales données de l'enquête

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Ont un plan ou des mesures anticorruption	7,3%	4,4%	39,6%	84,6%	12,5%	30,0%	57,4%	9,4%
<i>dont un plan</i>	3,2%	1,4%	22,9%	76,9%	4,0%	20,0%	39,7%	3,1%
<i>dont des mesures</i>	4,1%	3,0%	16,7%	7,7%	8,5%	10,0%	17,6%	6,3%
Ont adopté un code de conduite	5,9%	3,9%	22,9%	69,2%	8,6%	10,0%	47,1%	18,8%
Ont cartographié les risques	1,7%	0,5%	8,3%	30,8%	1,7%	10,0%	39,7%	0,0%
Evaluent l'intégrité des tiers	17,0%	15,1%	29,2%	7,7%	25,1%	40,0%	35,3%	31,3%
Dispose d'un contrôle interne	29,3%	24,7%	66,7%	84,6%	51,5%	55,0%	60,3%	62,5%
Dispose d'un service d'audit	5,2%	2,4%	62,5%	69,2%	10,2%	25,0%	35,3%	18,8%
Recueillent les alertes	14,3%	8,7%	35,4%	30,8%	5,1%	15,0%	39,7%	40,0%
Disposent d'un référent déontologue	21,1%	19,9%	58,3%	23,1%	18,8%	10,0%	26,5%	84,4%
Ont un plan de sensibilisation	18,4%	16,6%	25,0%	46,2%	20,5%	30,0%	58,8%	40,6%
<i>dont pour les agents</i>	9,5%	7,8%	16,7%	23,1%	12,9%	25,0%	41,2%	31,3%
<i>dont pour les élus</i>	8,9%	8,8%	8,3%	23,1%	7,6%	5,0%	17,6%	9,4%
Ont un plan de formation	3,3%	2,8%	16,7%	30,8%	3,6%	5,0%	8,8%	6,3%
<i>dont pour les agents</i>	2,0%	1,6%	8,3%	15,4%	2,3%	5,0%	8,8%	6,3%
<i>dont pour les élus</i>	1,3%	1,1%	8,3%	15,4%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%

**Un plan ou des mesures anticorruption.** Ce n'est pas une pratique répandue (7,3% toutes entités confondues) à l'exception notable des régions (84,6%) et dans une moindre mesure des OPH (57,4%). Même dans le cas où un plan existe, toutes les composantes - au sens de la loi Sapin II - ne sont pas déployées.

**L'adoption d'un code de conduite** n'est pas une pratique répandue (5,9% toutes entités) à l'exception des régions (69,2%) et des OPH (47,1%).

**La cartographie des risques** est une technique visiblement peu utilisée par les entités au titre desquelles il est répondu (1,7%) à l'exception des OPH (39,7%) et des régions (30,8%) dans des proportions qui restent modestes.

**L'évaluation des tiers** est peu pratiquée (17,0%) à l'exception des EPL qui y recourent plus systématiquement (40,0%).

**Le contrôle interne** (29,3%) est plus souvent déployé que **l'audit interne** (5,2%). Lorsqu'ils existent, c'est le fait des grandes entités. 1,3% (tous répondants confondus) déclarent disposer à la fois d'un contrôle et d'un audit internes.

**Le recueil des alertes**, dispositif de création récente, connaît un déploiement encore modeste (14,3%). Des entités non soumises à cette obligation ont fait le choix de s'y conformer.

**Le référent déontologue** est encore rarement identifié (21,1%) à l'exception du cas des centres de gestion (84,4%) dont c'est une des missions obligatoires. Cette mutualisation au centre départemental bénéficie manifestement aux communes disposant de moins de 350 agents, adhérents de droit aux centres de gestion.

**La sensibilisation et la formation** à la prévention de la corruption ne sont pas répandues : 18,4% de l'ensemble des entités seulement sensibilisent agents et élus avec une exception pour les OPH pour lesquels le taux de sensibilisation est de (58,8%) et des régions (46,2%).

## Résultats de l'enquête : synthèse par entités

**Les communes** : les réponses reçues reflètent la grande diversité des communes. En règle générale, elles sont peu dotées de procédures anticorruption (4,4% toutes communes / 29,7% pour les communes de plus de 80 000 habitants). Les communes n'adoptent pas de code de conduite (3,9% en ont / 18,9% pour les communes de plus de 80 000 habitants) et ne réalisent pas de cartographie des risques (0,5% toutes / 5,4% pour les communes de plus de 80 000 habitants). Elles disposent d'un contrôle (24,7% toutes / 75,7% pour les communes de plus de 80 000 habitants) ou d'un audit (2,4% toutes / 37,8% > 80 000 hab.) internes, mais qui sont plutôt le fait des grandes communes. Le référent déontologue (19,9% toutes / 27,0% pour les communes de plus de 80 000 habitants) et le recueil des alertes (8,7% toutes / 18,9% pour les communes de plus de 80 000 habitants) ne sont pas déployés. La connaissance des infractions (83,9%) est inférieure, en moyenne, à ce qui est observé dans d'autres collectivités. Si la corruption a été abordée dans l'environnement professionnel (23,0%), elle l'a été dans des proportions moindres que dans les autres types de collectivités. Les répondants déclarant se rattacher à des communes n'ont, en moyenne, rencontré que peu de cas de corruption (10,1%), ce qui peut s'expliquer soit par une fréquence plus faible des cas, soit par une faible capacité de détection, soit encore par une moindre publicité donnée aux infractions. Lorsqu'elle est détectée, les suites disciplinaires (25,3%) ou pénales (27,0%) semblent moins fréquentes que dans d'autres collectivités.

**Les départements** : les départements se sont globalement dotés de procédures anticorruption (39,6%) mais n'adoptent pas systématiquement de codes de conduite (22,9%) et ne cartographient pas leurs risques (8,3% l'ont fait). La majorité d'entre eux possèdent un contrôle (66,7%) ou un audit (62,5%) internes. Le référent déontologue (58,3%) et le recueil des alertes (35,4%) ne sont pas totalement déployés. La connaissance des infractions (91,4%) semble bonne et les questions de corruption sont abordées dans l'environnement professionnel (47,9%). L'administration départementale semble avoir connu peu de cas de corruption (31,3%), ou comme pour les communes, est insuffisamment préparée à leur détection. La réponse disciplinaire (73,3%) est plus fréquente que la réponse pénale (53,3%).

**Les régions** : Ce sont les collectivités les mieux dotées en matière de plans de prévention (84,6%) et en codes de conduite (69,2%). La cartographie des risques est, en revanche, encore peu utilisée (30,8% l'ont réalisée). Les régions disposent de mesures de contrôle (84,6%) ou d'audit (69,2%) internes. Le référent déontologue n'est pas encore désigné ou connu (23,1%) et le recueil des alertes fait défaut la plupart du temps (30,8%). Les infractions (94,1%) semblent connues. Les questions de corruption sont abordées dans l'environnement professionnel (69,2%). Les répondants relevant de régions ont connaissance de cas de corruption plus nombreux que la moyenne (61,5%). La réponse disciplinaire (75,0%) comme pénale (87,5%) semble assez développée.

**Les établissements publics de coopération intercommunale** : ils recourent peu aux plans ou mesures anticorruption (12,5% contre 4,4% pour les communes) et n'adoptent un code de conduite que dans des proportions réduites (8,6%). La cartographie des risques est largement sous utilisée (1,7% des cas). Les EPCI sont, dans la moitié des cas, dotés d'un contrôle interne (51,5%) mais pas d'un dispositif d'audit (10,2%). Le référent déontologue n'est pas souvent déployé (18,8%) même s'il l'est dans des proportions supérieures au recueil des alertes (5,1%). La connaissance des infractions (88,2%) y est plus étendue que dans les communes (83,9%) mais moins que celle des départements (91,4%) ou régions (94,1%). La corruption est abordée dans l'environnement professionnel (42,6%) dans des proportions supérieures à ce qui est observé dans les communes (23,0%). Les répondants relevant d'EPCI connaissent des cas de corruption (23,1%) et lorsqu'ils ont à en connaître, la réponse disciplinaire (34,3%) est légèrement plus fréquente que la réponse pénale (30,0% ont fait l'objet d'une transmission au parquet).

**Les entreprises publiques locales** : elles peuvent, pour les plus grandes d'entre elles être assujetties aux obligations anticorruption prévues à l'article 17-2° de la loi du 9 décembre 2016 quoique, a priori, une seule semble réunir les conditions (plus de 100 M€ de chiffre d'affaires et 500 salariés): 30,0% d'entre elles possèdent un plan ou des mesures anticorruption et 10,0% ont à la fois un code de conduite et une cartographie des risques. 55% déploient des mesures de contrôle interne et 25% disposent d'un audit interne. Le référent déontologue est peu cité (10%) tout comme le recueil des alertes (15%). La connaissance des infractions (83,8%) est légèrement plus faible que dans les autres entités publiques étudiées dans l'enquête. Les questions de corruption sont abordées dans l'environnement professionnel (40%). 15% d'entre elles ont eu à connaître de cas de corruption pour lesquels la réponse disciplinaire (66,7%) est plus courante que la réponse pénale (33,3%).

**Les offices publics de l'habitat** : ils sont relativement bien pourvus en plan anticorruption (57,4%) et en code de conduite (47,1%). C'est l'entité utilisant le plus la technique de la cartographie des risques (39,7%). Les OPH sont bien dotés en contrôle (60,3%) mais moins en audit (35,3%) internes. Le référent déontologue n'est pas encore déployé (26,5%), le recueil des alertes l'est davantage (39,7%). La connaissance des infractions (88,8%) est meilleure que dans les communes (83,9%) mais moins approfondie que dans les départements (91,4%) ou les régions (94,1%). C'est également l'entité qui a le plus abordé la question de la corruption dans les six derniers mois (76,5%). 25,0% d'entre eux ont eu connaissance récemment de cas de corruption avec dans 70,6% des cas une réponse disciplinaire et dans 58,8% des cas des poursuites.

**Les centres départementaux de gestion** : ils sont rarement pourvus de plans ou de mesures anticorruption (9,4%) même si seulement 18,8% d'entre eux ont tout de même mis en place des codes de conduite. Aucun centre n'a déclaré avoir cartographié ses risques. Le contrôle interne est assez bien déployé (62,5%) contrairement à l'audit (18,8%). Ce sont les entités qui présentent les meilleurs résultats dans 3 domaines : i) référents déontologues (84,4%) ; ii) recueils des alertes (40%) et iii) connaissance des infractions (94,9%). Les questions de corruption sont abordées dans l'environnement professionnel (43,8%). L'entité rapporte peu de cas de corruption (6,3%).

## Partie 1 – Questions relatives à la collectivité ou l'établissement de rattachement

Avant d'aborder le thème de l'enquête à proprement parler, 5 questions relatives aux caractéristiques des entités publiques et du répondant sont posées, dans l'objectif de recueillir des données sur leur taille et leurs moyens, ainsi que sur la fonction exercée par le répondant afin d'identifier, d'une part, le profil de la personne qui a répondu et d'établir, d'autre part, d'éventuelles corrélations entre le type ou la strate de collectivité et le degré d'appropriation des dispositifs anticorruption.

### 1-1. Profil de la collectivité ou de l'établissement de rattachement du répondant

Comme l'indique le tableau 2 ci-contre, l'essentiel des réponses reçues l'a été au titre des communes (85,2%). Ceci s'explique par la prépondérance de ce type de collectivités dans l'ensemble des entités du service public local : 35 443 communes dans un ensemble de 49 798 entités, soit 71,2%. Ensemble, les communes et les EPCI (le bloc communal) constituent 94,4% de toutes les réponses reçues (85,2% des communes et 9,2% des EPCI de la colonne « taux de réponse » dans le tableau ci-contre). Cela influe par la suite sur les moyennes calculées (toutes entités confondues (qui seront très largement influencées par les réponses du bloc communal. La participation des départements (1,5%) et des régions (0,4%) paraît faible, en apparence.

Un deuxième taux a donc été calculé afin de déterminer dans quelle mesure chaque catégorie de collectivités (la catégorie des communes, la catégorie des départements [...]) s'est mobilisée pour participer à l'enquête. Les résultats obtenus (colonne « taux de participation » du tableau) offrent donc un classement différent du classement obtenu en fonction du taux de réponse (colonne « taux de réponse » du tableau). Il apparaît ainsi que les régions, qui ne sont qu'au nombre de 18 en France, ont largement participé à l'enquête (13 régions sur 18, soit un ratio de 72,2%).

De la même façon, presque un département sur deux est représenté dans l'enquête (47,5 %). Les EPL conservent toutefois un taux de participation très faible de 1,6% (20 réponses reçues à l'enquête sur une population de 1260 entreprises).

Tableau 2. Participation des entités au questionnaire

Collectivité	Nombre de réponses reçues	Taux de réponse(1)	Taux de participation(2)
Communes	2793	85,2%	7,9%
Départements	48	1,5%	47,5%
Régions	13	0,4%	72,2%
EPCI	303	9,2%	2,3%
EPL	20	0,6%	1,6%
OPH	68	2,1%	27,6%
Centres de gestion	32	1,0%	33,0%
Autre	-	-	-
Total	3 277	100%	

(1) Taux de réponse : rapport entre le nombre de réponses reçues au titre de la catégorie de collectivité et le nombre total de réponses reçues au questionnaire.

(2) Taux de participation : rapport entre le nombre de réponses reçues au titre d'une catégorie de collectivité et le nombre total d'entités appartenant à cette catégorie.

 Les départements comptent pour 1,5% de toutes les réponses reçues.

 47,5% des départements existants ont répondu à l'enquête en ligne.

## 1-2. Fonction occupée par les répondants

Une question portait sur la fonction exercée par le répondant : 39,5% des 3277 répondants se déclarent *secrétaire de mairie*, suivis de la catégorie *élu(e)* (29,2%), *directeur/directrice* (24,2%) et enfin *agent* (5,8%). Dans le cas des communes, ce sont principalement les secrétaires de mairie<sup>14</sup> qui ont répondu (46,2 %) puis les élus (pour un tiers), ce qui se comprend au regard de la taille des communes ayant répondu (voir infra). Dans les autres catégories de collectivités, les réponses émanent à plus de 75 % de personnes qui se sont identifiées

Tableau 3. Fonction occupée par le répondant

	Elus	Directeurs	Sec. mairie	agent	déontologue	n/d (1)	
Communes	33,6%	14,5%	46,2%	4,8%	0,1%	0,9%	100%
Départements		85,4%		4,2%	10,4%		100%
Régions		76,9%		23,1%			100%
EPCI	5,6%	76,9%	2,0%	14,2%	0,7%	0,7%	100%
EPL	15,0%	85,0%					100%
OPH		82,4%		11,8%	4,4%	1,5%	100%
CdG		96,9%			3,1%		100%
	29,2%	24,2%	39,5%	5,8%	0,4%	0,8%	100%

(1) n/d : non disponible

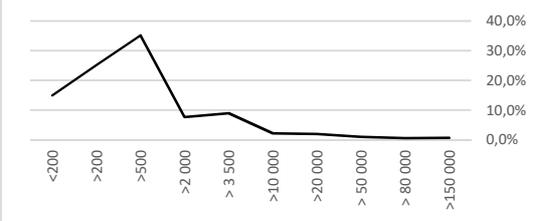
 33,6% des répondants au titre d'une commune sont des élus.

comme *directeur*. Les déontologues semblent moins représentés alors qu'ils sont intéressés au premier chef par la nature du questionnaire. La technique de collecte des réponses, exposée au début du présent rapport, explique peut être ce taux de réponse.

## 1-3 Taille de la collectivité ou de l'établissement

Trois questions portent sur la taille de la collectivité en termes de population, de moyens humains et de ressources financières. Elles visent à établir s'il existe un lien entre les moyens dont dispose une collectivité et la mise en œuvre de mesures de prévention des atteintes à la probité en son sein. Ces données éclaireront les résultats en partie III. Les réponses possibles font référence à des seuils de population habituellement utilisés par la réglementation (Cf. [Annexe 5](#) relative aux seuils utilisés en matière de probité). Ceux-ci n'ont été introduits qu'à l'attention des communes et des EPCI pour lesquels la notion de population est pertinente. Les départements comme les régions ne sont pas concernés par ces seuils qu'ils dépassent systématiquement (le dernier seuil utilisé est « > 150 000 habitants »)<sup>15</sup>. S'agissant des EPL, des OPH et des centres de gestion, la notion de population du territoire est moins adaptée et ne sera pas prise en compte.

Figure 1. Répartition par strate démographique des communes au titre desquelles il est répondu



 Plus de 30% des communes qui ont répondu à l'enquête ont une population comprise entre 500 et 2 000 habitants.

**1-3a Répartition démographique.** La répartition statistique montre nettement qu'une large majorité de communes au titre desquelles il a été répondu (83,0%) ont une population inférieure à 3 500 habitants. Cette donnée correspond aux données publiées par la Direction générale des collectivités locales dans « *Les collectivités locales en chiffres, 2018* » et pour lesquelles les

<sup>14</sup> Le poste de secrétaire de mairie peut être créé dans les communes de moins de 3 500 habitants.

<sup>15</sup> Un département français compte un peu plus de 75 000 habitants et 4 départements se situent juste en dessous du seuil de 150 000 habitants ; la région la moins peuplée de France compte 337 796 habitants. Source : Institut national d'études démographiques - 1<sup>er</sup> janvier 2018.

communes de moins de 3 500 habitants représentent 91,5% des communes. Ce sont des communes qui, compte tenu des seuils d'éligibilité à différents dispositifs (cf. [Annexe 4](#) relative aux seuils dans les dispositifs concourant à la probité), ne sont assujetties que partiellement à la réglementation applicable en matière de probité. La prévention des atteintes à la probité dans ces communes repose essentiellement, d'une part, sur la connaissance qu'ont leurs élus et leurs agents des infractions (d'où les questions s'y rapportant) et, d'autre part, sur les pratiques spontanément mises en œuvre à l'initiative de la collectivité ou de ses élus et agents.

**1-3b Répartition des répondants en fonction du nombre d'agents territoriaux.** L'intérêt de la question est de caractériser les moyens humains des entités et de déterminer s'il existe un lien entre la ressource humaine des entités publiques et la mise en œuvre d'une politique de prévention des risques de corruption. Il est admis que c'est l'insuffisance des moyens humains qui fait obstacle au déploiement de programmes anticorruption complets dans les entités concernées. Le tableau ci-dessous donne à voir la répartition des entités d'appartenance des répondants selon le nombre d'agents territoriaux.

*Tableau 4. Répartition des répondants selon le nombre d'agents territoriaux*

Nombre d'agents	>1000	>350	>100	>50	>20	>5	>2	<2	n/d	
Tout	5,3%	3,8%	8,5%	6,1%	9,6%	31,3%	26,2%	8,7%	0,5%	100%
Communes	2,9%	2,4%	5,2%	4,8%	9,0%	34,8%	30,3%	10,2%	0,5%	100%
Départements	93,8%	6,3%								100%
Régions	100,0%									100%
EPCI	11,6%	12,5%	26,7%	16,5%	14,5%	14,9%	2,6%	0,7%		100%
EPL	5,0%	10,0%	10,0%	15,0%	20,0%	30,0%	10,0%			100%
OPH		22,1%	64,7%	8,8%	2,9%				1,5%	100%
CdG	3,1%		21,9%	21,9%	40,6%	12,5%				100%

 Au moins 94,3% des répondants relèvent de communes qui ont moins de 350 agents et devant adhérer aux centres départementaux de gestion.

**Commentaires.** A l'exception des départements et des régions, les entités du service public local se répartissent sur l'ensemble de l'axe. On notera toutefois qu'une large majorité de communes (plus de 66%) ont moins de 20 agents, ce qui peut poser la question de leur capacité à se doter de procédures anticorruption formalisées. Pour ces entités, il est nécessaire de concevoir des dispositifs anticorruption adaptés et proportionnés à leurs moyens, ce qui est une des missions assignées par la loi à l'Agence française anticorruption.

**1-3c Répartition des répondants en fonction des dépenses de fonctionnement.** Cette question a pour but d'établir, le cas échéant, une relation entre les moyens financiers et la mise en œuvre d'un programme de prévention de la corruption.

*Tableau 5. Répartition des répondants en fonction des dépenses de fonctionnement*

En M€	>1000	>100	>50	>5	>2	>0,5	<0,5	n/d	
Tout	0,9%	3,0%	2,9%	11,4%	8,5%	23,6%	47,8%	1,9%	100%
Communes	0,3%	0,9%	1,6%	7,0%	7,6%	25,9%	55,6%	1,1%	100%
Départements	29,2%	62,5%						8,3%	100%
Régions	30,8%	46,2%						23,0%	100%
EPCI	1,7%	9,2%	11,2%	43,6%	15,8%	11,6%	4,6%	2,3%	100%
EPL		5,0%		10,0%	35,0%	30,0%	10,0%	10,0%	100%
OPH		14,7%	23,5%	45,6%	2,9%	4,4%		8,9%	100%
CdG				43,8%	37,5%	18,7%			100%

 11,2% des EPCI ayant répondu au questionnaire disposent d'un budget de fonctionnement compris entre 50 et 100 millions d'euros.

**Commentaire.** Le tableau précédent montre une réelle particularité des communes, dont les budgets de fonctionnement ne dépassent pas, pour plus de 32,0% d'entre elles, les 2 millions d'euros. C'est la raison pour laquelle l'Agence recommande la mise en œuvre de procédures adaptées et proportionnées, notamment à la capacité financière de l'entité, mais également le partage des bonnes pratiques par des collectivités similaires et la mutualisation de leurs efforts.

## Partie 2 - Questions relatives au risque de corruption

Les 14 questions de la deuxième partie du questionnaire tendent à mesurer le degré de connaissance des différentes infractions d'atteintes à la probité ainsi que la perception des risques de corruption par type de compétences exercées par les collectivités ou leurs établissements. Ainsi, le répondant évalue lui-même sa propre connaissance ou fait état de sa perception.

Pour la question relative aux poursuites pénales, les éléments tirés de la méconnaissance de la loi, des mobiles de l'infraction ou de l'absence d'enrichissement personnel ne sont pas pris en considération. La question ne pouvait donc pas apporter d'éclairage sur ces dimensions du problème, et portait seulement sur le degré de sensibilisation des répondants et de publicité des affaires.

### 2-1 Connaissance des infractions d'atteinte à la probité

Les atteintes à la probité au sens du code pénal sont au nombre de six (cf. [Annexe 1](#), relative à la définition des atteintes au devoir de probité). La question posée sur les six infractions est fermée (« vous savez définir ... » ou « vous pouvez donner un exemple de... ») et ne consiste donc pas en une vérification des connaissances stricto sensu.

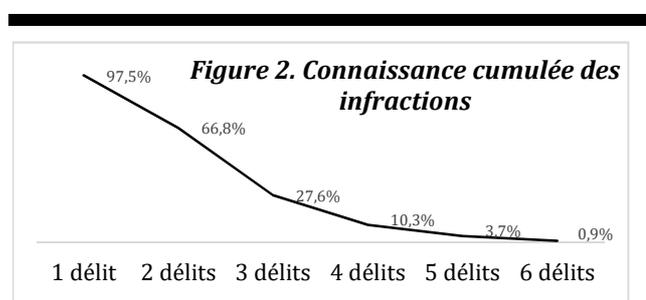
Tableau 6. Connaissance selon la fonction occupée

	Tous	Elu	Directeur	Sec.Mairie	Agent	Déontologue
Corruption	90,9%	90,6%	97,1%	87,7%	88,4%	100%
Trafic d'influence	75,9%	83,4%	86,3%	65,6%	65,6%	100%
Concussion	35,4%	35,7%	54,0%	23,7%	32,3%	92,3%
Prise illégale d'intérêt	90,0%	91,1%	95,2%	87,1%	82,5%	84,6%
Détournement de fonds	92,7%	92,7%	95,3%	91,7%	89,9%	92,3%
Favoritisme	90,8%	90,1%	97,2%	87,7%	90,5%	92,3%
Moyenne(1)	84,5%	85,7%	90,3%	81,7%	80,7%	93,9

(1) moyenne pondérée en fonction du nombre de réponses reçues.

 32,3% des agents ayant répondu savent définir la concussion.

**Commentaire.** En général, les répondants déclarent savoir ce que recouvrent les différentes infractions dont les libellés sont éloquents comme la corruption ou le détournement de fonds. Le favoritisme ou la prise illégale d'intérêts sont également connus : les taux de connaissance dépassent les 90%. On pourrait faire un rapprochement avec les infractions les plus poursuivies en 2016, selon le Ministère de la justice, Direction des affaires criminelles et des grâces, qui sont la corruption (134 poursuites), le détournement de biens publics (91 poursuites) et la prise illégale d'intérêt (64 poursuites). Le délit de concussion semble moins bien connu mais c'est également l'infraction



 27,6% des personnes qui ont répondu savent définir 3 infractions.

qui concerne un nombre plus réduit de personnes (à savoir les personnes qui liquident, perçoivent ou recouvrent des droits, en particulier les comptables et les régisseurs). Le tableau 6 montre également de réelles différences dans les degrés de connaissance des infractions selon la fonction déclarée du répondant. Déontologues et directeurs des services font état d'un niveau de connaissance dépassant les 90%. Pour les élus, dont il est rappelé qu'ils proviennent de communes ayant majoritairement une population inférieure à 3 500 habitants (cf. figure 1 supra), le degré déclaré de connaissance des infractions (85,7%) est proche de la moyenne, toutes catégories confondues (84,5%). De surcroît, la figure 2 en page précédente montre que la connaissance de toutes les infractions est le fait d'un nombre très réduit de répondants : 0,9% seulement des répondants pensent pouvoir définir les 6 atteintes à la probité et ce taux s'établit à peine à 27,6% pour la définition de trois infractions ou plus.

Le tableau 7 ci-dessous est une présentation de la connaissance des délits selon les entités d'appartenance des répondants. En toute logique, les taux de connaissance ne varient fondamentalement pas du tableau 6 : le délit de concussion reste peu connu en général (35,4% toutes collectivités confondues).

Il reflète également le fait que les réponses apportées au titre des régions, des départements et des centres départementaux de gestion le sont majoritairement par des directeurs dont les taux de connaissance apparaissent supérieurs à la moyenne.

*Tableau 7. Connaissance des infractions selon la collectivité*

	Tous	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Corruption	90,9%	90,0%	100%	100%	95,4%	90,0%	98,5%	96,9%
Trafic d'influence	75,9%	74,2%	85,4%	85,0%	84,2%	80,0%	88,2%	100%
Concussion	35,4%	32,5%	52,1%	85,0%	46,9%	50,0%	60,3%	78,1%
Prise illégale d'intérêt	90,0%	89,5%	95,8%	100%	91,1%	85,0%	92,6%	100%
Détournement de fonds	92,7%	92,7%	95,8%	100%	93,4%	80,0%	89,7%	93,8%
Favoritisme	90,8%	89,8%	100%	92,0%	97,0%	100%	92,6%	96,9%
Moyenne pondérée(1)	84,5%	83,9%	91,4%	94,1%	88,2%	83,8%	88,8%	94,9%

(1) pondération en fonction du nombre de réponses obtenues par chaque infraction.

 92,6% des personnes qui ont répondu au titre d'un OPH savent définir la prise illégale d'intérêt.

## 2-2 La corruption comme sujet de discussion récent

La question suivante visait à évaluer si les questions de probité avaient été abordées dans la période récente : « *Le thème de la corruption fait partie des sujets de discussion que vous avez eus dans votre environnement professionnel au cours des six derniers mois ?* ». Les réponses à cette question permettront d'établir par la suite s'il existe une relation soit avec la mise en œuvre de plans anticorruption soit avec des cas rapportés de corruption.

*Tableau 8. Evocation de la corruption dans les 6 derniers mois*

Communes	Dépts	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG	Tous
23,0%	47,9%	69,2%	42,6%	40,0%	76,5%	43,8%	26,8%

 Dans 26,8% des cas, toutes collectivités confondues, la corruption a été abordée dans les six derniers mois.

**Commentaire.** Tous répondants confondus, la corruption a été un sujet de discussion dans les six derniers mois dans 26,8% des cas. Ce n'est donc pas un thème de discussion anecdotique. Elle est majoritairement abordée dans les OPH (76,5%) et les régions (69,2%). Lorsque tel est le cas, ce sont les déontologues qui évoquent ces sujets (69,2% des déontologues ont évoqué ce sujet), suivis des directeurs de service (47,0%), des agents (31,7%), des élus (25,4%) et des secrétaires de mairie (14,4%). Le déontologue est, de par sa fonction, chargé d'apporter un

éclairage en matière de probité aux fonctionnaires territoriaux : sa position fonctionnelle l'amène à connaître de ces questions. Les directeurs de services sont également concernés, au premier chef, par la bonne marche de leur service et le comportement professionnel de leurs agents. Par ailleurs, contrairement aux déontologues qui ne sont pas placés en position d'autorité hiérarchique, il incombe aux directeurs de veiller au respect, par leurs agents, des principes de « *dignité, impartialité, intégrité et probité* [...] » que ces derniers doivent mettre en œuvre dans leur mission (article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).

### 2-3 Les cas de corruption dans la collectivité ou l'établissement

Une première question porte sur le point de savoir si le répondant a eu connaissance de cas d'atteintes à la probité dans sa collectivité au cours des cinq dernières années : « *Votre organisme a été confronté à un ou des cas d'atteintes à la probité au cours des cinq dernières années ?* ». Elle vise à préciser la question précédente.

Tableau 9. Cas de corruption dans la collectivité

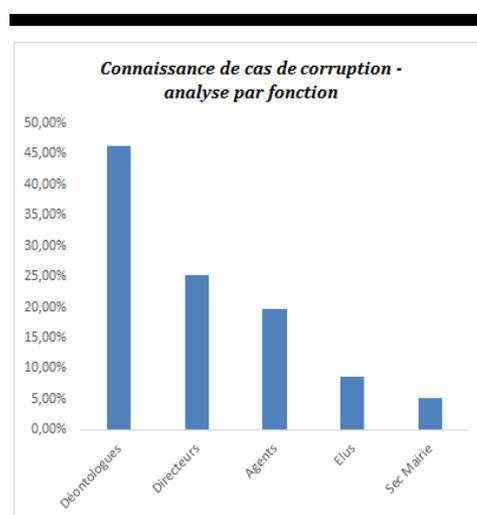
Communes	Dépts	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG	Tous
10,1%	31,3%	61,5%	23,1%	15,0%	25,0%	6,3%	12,1%

 Tous répondants confondus, dans 12,1% des cas, l'organisme a été confronté à au moins un cas d'atteinte à la probité durant les cinq dernières années.

**Commentaire.** 12,1% des répondants (soit un peu plus d'un répondant sur dix) affirment qu'ils ont eu connaissance de tels cas. Même s'il n'est pas exclu que les répondants ne soient pas informés de tous les cas d'atteinte à la probité, le profil type des répondants tel qu'il ressort du tableau 3 relatif à leur fonction laisse à penser qu'ils font partie des personnes susceptibles d'être informées.

Les répondants relevant des régions et des départements sont plus nombreux à déclarer avoir eu connaissance de cas de corruption. Deux explications d'ordre statistique peuvent expliquer cette fréquence :

- ✓ ce sont des collectivités aux moyens financiers et humains plus conséquents, leur poids économique est important localement et le nombre de partenaires, donc l'étendue de l'environnement professionnel du répondant, est plus large que dans les autres collectivités expliquant une connaissance plus fréquente des faits de corruption ;
- ✓ il y a plus de cas de corruption car des moyens de détection sont déployés en matière d'atteinte à la probité. Les régions, qui sont les collectivités les mieux dotées en services de contrôle (84,6% dans le tableau 19) et d'audit (69,2% dans le tableau 20), sont aussi celles qui ont eu à connaître du plus grand nombre de cas de corruption (61,5% dans le tableau 9). Dans ce contexte, il n'est pas possible de présumer que l'échelon régional constituerait un secteur à risque en matière d'atteinte à la probité ;
- ✓ symétriquement, les répondants relevant de communes apparaissent comme ayant à connaître relativement peu de cas de corruption, 10,1% dans le tableau 9 ; ce chiffre est peut-être à mettre en relation avec le fait qu'elles sont plus faiblement dotées en contrôle (tableau 19)



 46,2% des déontologues ayant répondu au questionnaire rapportent avoir eu connaissance de cas de corruption.

et en audit (tableau 20) internes. Mais il n'est pas non plus possible d'en tirer d'indication que le niveau de risque serait plus faible dans ce type de collectivités.

## 2-4 Les suites données aux cas d'atteintes à la probité

La mise en œuvre de sanctions effectives et réelles est un des éléments d'effectivité et de crédibilité du plan anticorruption.

Pour mettre en œuvre une politique sanctionnant les manquements, le service public local dispose d'une gamme de sanctions qui vont de l'avertissement à la révocation pour les agents public (fonctionnaires comme contractuels de droit public)<sup>16</sup>. Ces sanctions administratives sont indépendantes des éventuelles sanctions pénales prononcées par le juge, à la fois quant à la nature de la sanction, au régime de preuves et à la procédure applicable.

Si le prononcé de la sanction pénale relève de la seule compétence de l'autorité judiciaire, les fonctionnaires et les élus locaux n'en demeurent pas moins tenus de respecter les dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. Cet article dispose que toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit (au titre desquels on compte les atteintes à la probité) est tenu d'en donner avis au procureur de la République. Il s'agit d'une obligation individuelle qui s'impose aux agents publics comme aux élus locaux.

Si l'entité publique subit un préjudice direct et personnel du fait de l'infraction d'atteinte à la probité commise par un agent ou un élu, elle peut se constituer partie civile afin d'en obtenir réparation dans le cadre de la procédure pénale engagée par le parquet. Toutefois, le procureur de la République, en application du principe de l'opportunité des poursuites, pourrait ne pas poursuivre le délit ainsi révélé (charges insuffisantes, infraction apparemment non constituée...). Dans ce cas, la collectivité pourra toujours saisir le juge d'instruction d'une plainte avec constitution de partie civile.

Tableau 10. Suites réservées aux cas de corruption

	Tous	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG (1)
A fait l'objet d'une poursuite disciplinaire	32,1%	25,3%	73,3%	75,0%	34,3%	66,7%	70,6%	
A fait l'objet de sanctions disciplinaires	26,8%	20,3%	73,3%	75,0%	27,1%	66,7%	58,8%	
A fait l'objet d'une transmission au parquet (2)	31,1%	27,0%	53,3%	87,5%	30,0%	33,3%	58,8%	
A fait l'objet d'une condamnation pénale	13,1%	10,7%	33,3%	75,0%	10,0%	-	23,5%	

(1) données statistiquement insuffisantes.

(2) transmission suite à un article 40 du code de procédure pénale ou à la suite d'une plainte

 66,7% des entreprises publiques locales ont mis en œuvre une procédure disciplinaire face à des cas d'atteintes à la probité. Dans la moitié des cas, le parquet a été saisi.

**Commentaire.** Le tableau supra montre une différence d'approche entre le bloc communal (communes et EPCI) et les autres collectivités tant en matière de sanctions disciplinaires (25,3% de sanctions disciplinaires dans les communes et 34,3% dans les EPCI mais au-dessus de 66% pour les autres collectivités) que pénales (27,0% de transmission au parquet pour les communes et 30,0% pour les EPCI mais 87,5% pour les régions, 53,3% pour les départements et 58,8% pour les OPH). Les données recueillies sembleraient montrer que la transmission au parquet est essentiellement le fait des communes de taille importante.

<sup>16</sup> <https://www.fonction-publique.gouv.fr/la-discipline>

## 2-5 Les domaines ou organismes perçus comme étant « à risque »

Les études sur la perception de la corruption par les citoyens ne sont pas nombreuses mais existent néanmoins. On peut citer notamment l'Eurobaromètre de l'Union européenne publié à intervalle régulier et qui s'attache à mesurer la perception de la corruption par les citoyens des 28 Etats membres selon des axes d'étude précis<sup>17</sup> : acceptabilité de la corruption, étendue et domaines d'activité des faits de corruption, la corruption au quotidien, l'évolution dans le temps.... Le questionnaire de l'AFA a voulu également sonder les répondants quant à leur perception des secteurs vulnérables à la corruption et comprend deux questions en ce sens.

**2-5a Par domaines d'activité.** La question a été posée de savoir si un risque de corruption est perçu dans des domaines énumérés dans le tableau ci-dessous. Il est à noter que ces domaines sont proposés par ordre alphabétique et que le répondant dispose de plusieurs choix.

Tableau 11. Perception du risque de corruption (1)

	Tous	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Construction/équipements/bâtiments publics	8,3%	8,4%	6,6%	7,7%	8,3%	7,8%	8,3%	6,6%
Urbanisme/Foncier	6,9%	7,5%	3,5%	2,1%	5,6%	4,3%	6,6%	3,8%
Attribution des subventions	6,4%	6,8%	5,5%	6,3%	5,7%	5,2%	4,0%	3,8%
Occupation du domaine public	5,5%	6,0%	4,2%	4,2%	4,4%	4,3%	3,0%	3,3%
Voirie	5,3%	5,5%	5,3%	2,8%	4,9%	4,3%	3,5%	3,8%
Habitat	5,2%	5,4%	3,9%	2,8%	3,7%	3,4%	8,6%	2,7%
Ressources humaines	4,7%	4,7%	4,2%	3,5%	4,6%	4,3%	5,8%	8,2%
Gestion du domaine privé	4,7%	4,9%	4,7%	4,2%	4,3%	4,3%	3,4%	2,7%
Développement économique	4,4%	4,4%	3,1%	4,2%	5,3%	6,0%	2,9%	3,3%
Eau/Assainissement	4,3%	4,1%	3,2%	2,8%	6,1%	3,4%	2,6%	3,8%
Partenariat/Mécénat/Parrainage	4,0%	4,1%	4,0%	2,8%	3,5%	6,0%	4,0%	5,5%
Communication	3,5%	3,2%	4,2%	5,6%	4,5%	4,3%	3,8%	6,0%
Energie/Réseaux chaleur-froid	3,5%	3,2%	2,7%	4,2%	4,4%	6,0%	4,8%	3,8%
Gestion budgétaire	3,4%	3,3%	3,2%	2,1%	2,9%	4,3%	5,3%	5,5%
Déchets/Ordures ménagères	3,3%	3,0%	2,1%	1,4%	5,4%	3,4%	2,7%	2,7%
Action sociale	3,2%	3,3%	4,3%	2,8%	2,4%	1,7%	4,2%	3,3%
Consultation emprunts bancaires	2,6%	2,5%	2,3%	1,4%	2,5%	2,6%	4,0%	3,8%
Tourisme	2,3%	2,2%	3,5%	3,5%	3,0%	1,7%	0,8%	2,2%
Coopération internationale	2,0%	2,0%	2,3%	3,5%	2,4%	1,7%	0,8%	2,2%
Formation professionnelle	2,0%	1,8%	2,3%	5,6%	2,0%	3,4%	4,3%	3,8%
Fonds européens	1,9%	2,0%	1,9%	4,2%	1,2%	2,6%	1,6%	1,1%

(1) Par convention, i) l'ordre de présentation des rubriques est dicté par la colonne « tous » ; ii) les 6 plus grands risques sont surlignés (certains domaines recueillent le même « score »).

 8,4% des répondants relevant d'une commune ont déclaré que « construction/équipements/bâtiments publics » est un secteur d'activité à risque.

### Commentaire.

1. Aucun secteur n'est considéré comme non risqué même si certains taux sont relativement bas.
2. Il existe un certain nombre de secteurs d'activités qui apparaissent sensibles pour les répondants, quelle que soit leur entité de rattachement, comme par exemple « constructions, équipements », « urbanisme », « subventions », « habitat », « voirie »....
3. L'entité de rattachement du répondant exerce une forte influence sur ses réponses :

<sup>17</sup> [https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2176\\_88\\_2\\_470\\_ENG](https://data.europa.eu/euodp/fr/data/dataset/S2176_88_2_470_ENG)

- ✓ les « *fonds européens* » sont perçus comme sensibles par les répondants des régions et ce sont les régions qui les gèrent<sup>18</sup> ; les centres départementaux de gestion – qui n’ont pas à connaître des fonds européens dans leur activité courante - les jugent comme étant le secteur le « moins à risque » ;
- ✓ les « *ressources humaines* » sont identifiées comme secteur vulnérable par les centres départementaux de gestion dont c’est l’activité principale ;
- ✓ les EPCI classent comme sensibles les secteurs « *eau/assainissement* » et « *énergie réseaux chaleur-froid* » qui comptent parmi les compétences qu’ils mettent le plus fréquemment en œuvre ;
- ✓ les OPH classent l’habitat comme domaine d’activité le plus sensible.

**2-5b Par organisme associé à la collectivité.** La question a également été posée eu égard aux risques de corruption que font courir les organismes associés aux collectivités territoriales comme les EPL, les OPH et les centres de gestion. On notera que ces 3 organismes ont été appelés à se prononcer sur eux-mêmes.

*Tableau 12. Risques de corruption dans les organismes associés (1)*

	Tous	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Autres	3,5%	3,3%	4,7%	5,6%	3,6%	3,4%	3,4%	4,9%
Entreprises publiques locales	2,4%	2,0%	5,2%	6,3%	3,2%	4,3%	2,9%	3,3%
Offices publics de l’habitat	1,8%	1,6%	4,3%	2,8%	1,7%	0,9%	4,0%	2,7%
CCAS/CIAS	1,3%	1,4%	0,8%	0,7%	1,1%	2,6%	1,3%	1,1%
Régie immobilière	1,1%	1,1%	1,1%	1,4%	0,9%	0,0%	1,3%	2,2%
Etablissement (médico)social	0,9%	0,7%	3,5%	2,1%	0,9%	0,9%	1,1%	1,1%
Caisse des écoles	0,9%	1,0%	0,3%	1,4%	0,6%	0,9%	0,3%	1,1%
Services Dpt. Incendie Secours	0,9%	0,8%	3,1%	2,1%	0,7%	1,7%	0,8%	1,1%

(1) Par convention, i) l’ordre de présentation des rubriques est dicté par la colonne « tous » ; ii) les 3 plus grands risques apparaissent en surbrillance.

 5,2% des répondants relevant d’un département considèrent que les « *entreprises publiques locales* » sont un domaine à risque.

**Commentaire.** Outre la dispersion de la perception du risque qui montre qu’aucun secteur n’est considéré comme étant sans risque, il sera intéressant de noter le secteur le plus risqué est celui des EPL (4,3%) pour les EPL et celui des OPH (4,0%) pour les OPH.

<sup>18</sup> Transfert de l’Etat vers les régions prévus par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles.

## Partie 3 – Questions relatives à la prévention du risque de corruption

Cette partie est destinée à mesurer le degré d'appropriation par le service public local des mesures de nature à prévenir les atteintes à la probité. Les répondants indiquent notamment si neuf types de mesures ont été adoptés (à leur connaissance) par leur collectivité ou établissement de rattachement. Les questions accessoires (détaillant les questions principales) feront l'objet d'études ultérieures. Un exemple du questionnaire est présenté en [Annexe 4](#).

### 3-1 Plan ou mesures anticorruption – Analyse détaillée par mesure adoptée

**3-1a L'existence d'un dispositif spécifique anticorruption.** Les atteintes à la probité constituent une menace pour les collectivités territoriales et leurs établissements. La mise en place d'un plan anticorruption cohérent permet de maximiser leurs chances de les prévenir efficacement. Alternativement, si la mise en œuvre d'un plan n'est pas envisagée – notamment en raison des moyens limités - des mesures ponctuelles peuvent être prises. Deux questions sont donc posées : i) « Votre collectivité s'est-elle dotée d'un plan anticorruption ? » ii) « Votre collectivité s'est-elle dotée de mesures anticorruption ? ».

L'absence de plan anticorruption structuré ne donne pas lieu à sanction dans le cadre de la loi du 9 décembre 2016 en ce qui concerne les administrations (hors EPIC relevant des seuils de l'article 17 de la loi). Ceci étant, le 3° de l'article 3 de la loi précitée prévoit que l'AFA « *contrôle, de sa propre initiative, la qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre au sein des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et des associations et fondations reconnues d'utilité publique [...]* ». Afin de permettre aux acteurs publics de préparer d'éventuels contrôles, l'AFA précise que : par analogie avec ce que la loi prévoit pour les acteurs économiques, il est attendu des acteurs publics, des associations et des fondations reconnues d'utilité publique qu'ils mettent en place un dispositif anticorruption comprenant :

- ✓ une cartographie des risques d'atteintes à la probité ;
- ✓ un code de conduite définissant et illustrant les différents types de comportements à proscrire ;
- ✓ un dispositif de formation au risque d'atteintes à la probité ;
- ✓ une procédure d'évaluation des tiers (fournisseurs, partenaires, etc) ;
- ✓ un dispositif d'alerte interne.

Dans son rapport d'activité 2017 publié en mai 2018<sup>19</sup>, l'AFA évoque de surcroît la maîtrise du risque de corruption dans le secteur public local en ces termes : [...] la stratégie de lutte contre la corruption et les atteintes à la probité portée par l'AFA inclut un volet consacré aux collectivités territoriales en tant qu'organisations. Il vise à faire connaître le référentiel anticorruption français et à aider ces acteurs, quelle que soit leur taille,<sup>20</sup> à s'en saisir pour l'exercice de la totalité de leurs compétences. Cette stratégie doit se déployer en tenant compte des enjeux et être proportionnée aux moyens humains et matériels des collectivités. Le tableau

<sup>19</sup> Rapport annuel d'activité 2017 de l'AFA - Disponible sur son site internet.

<sup>20</sup> Recommandations de l'AFA publiées au [Journal officiel](#) n°0298 du 22 décembre 2017 (texte n° 176).

13 ci-après renseigne, pour chaque catégorie de collectivités, le pourcentage de répondants ayant cité la mise en place d'un plan ou de mesures anticorruption dans leur organisation.

Tableau 13. Mise en œuvre d'un plan ou de mesures anticorruption

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Ont un plan anticorruption	3,2%	1,4%	22,9%	76,9%	4,0%	20,0%	39,7%	3,1%
Ont pris des mesures anticorruption	4,1%	3,0%	16,7%	7,7%	8,5%	10,0%	17,6%	6,3%
	7,3%	4,4%	39,6%	84,6%	12,5%	30,0%	57,4%	9,4%

7,3% des répondants à l'enquête déclarent que leur entité de rattachement met en œuvre un plan (3,2%) ou des mesures anticorruption (4,1%).

## Commentaire.

1. Quelque 105 réponses sur 3277 (soit 3,2% de la totalité) mentionnent la mise en œuvre d'un dispositif anticorruption (défini dans le texte comme étant « un ensemble cohérent de mesures comprenant au moins une cartographie des risques, un code de conduite, un contrôle/audit interne et un plan de formation dédié »). Le tableau 13 fait apparaître une disparité entre, d'une part, les communes (en moyenne 1,4% des communes ont un plan et ce taux grimpe à 29,7% pour les communes ayant plus de 80 000 habitants) et, d'autre part, les régions (76,9%). De surcroît, lorsqu'on examine le détail des réponses affirmatives, le dispositif est, pour une large part, incomplet. Seules 4 entités qui déclarent bénéficier d'un plan, sur 105 réponses, ont déployé tous les volets d'un plan au sens de la loi du 9 décembre 2016. Dans 135 autres cas (soit 4,1% du panel), l'entité a pris des mesures de prévention, et non un plan, sachant qu'aucune description de ces mesures n'était demandée à ce stade (le tableau 14 relatif à la mise en œuvre de mesures dans les entités du service public permettra d'évaluer le nombre de mesures mises en œuvre). Ensemble, ce sont donc 7,3% des entités de rattachement qui mettent en œuvre soit un plan soit des mesures anticorruption.

Répartition des communes ayant mis en œuvre un plan ou des mesures

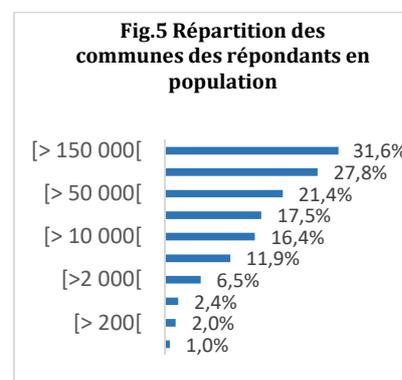
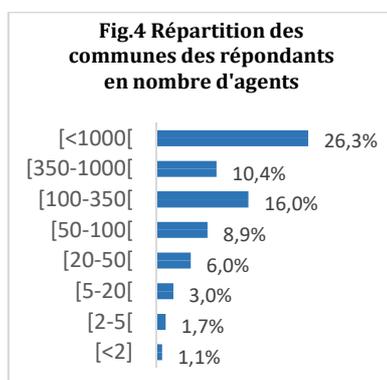
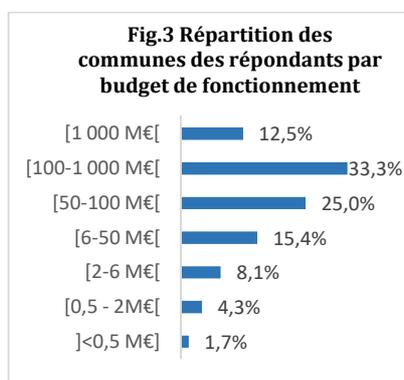


Fig.3 : 12,5% des communes ayant des dépenses de fonctionnement supérieures à 1 milliard d'euros et qui ont répondu à l'enquête ont un plan anticorruption ou ont adopté des mesures.

Fig.4 : 26,3% des communes ayant plus de 1000 agents et qui ont répondu au questionnaire ont mis en œuvre un plan anticorruption ou ont adopté des mesures.

Fig.5 : 31,6% des communes ayant plus de 150 000 habitants et qui ont répondu au questionnaire ont mis en œuvre un plan anticorruption ou ont adopté des mesures.

2. Une relation peut être établie entre d'une part, la mise en œuvre d'un plan ou de mesures anticorruption et les données du tableau 9, lesquelles indiquent que les régions (61,5%), les départements (31,3%) et les OPH (25,0%) ont eu à connaître de cas de corruption dans un passé récent : la mise en œuvre d'un plan anticorruption permet en effet la détection d'infractions et facilite leur poursuite.

3. Le bon positionnement relatif des régions peut être rapproché du fait que les régions sont les autorités de gestion du fonds social européen et du fonds européen de développement régional et sont soumises, à ce titre à des obligations de prévention de la fraude dans la gestion de ces crédits<sup>21</sup>. En effet, le règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, d'application directe et immédiate dans tous les Etats membres, assortit l'allocation des fonds européens à des obligations de probité extrêmement précises et rigoureuses, dont la mise « *en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques identifiés* », évoquées en [Annexe 6](#). L'Union européenne met d'ailleurs en œuvre, à leur attention, en libre accès et gratuitement, un outil d'aide à la gestion des données en matière de lutte contre la fraude (Cf. [Annexe 7](#), relative à l'outil Arachne).

4. Les chiffres présentés tendent à confirmer l'analyse selon laquelle la mise en place d'un plan anticorruption est fonction de la taille de l'entité. Cela se déduit des taux d'appropriation des plans ou mesures anticorruption associés aux régions (84,6%) et aux départements (39,6%). Ceci étant, plusieurs répondants émanant de communes moyennes font état de l'existence d'un dispositif.

**3-1b Nombre de mesures anticorruption mises en œuvre.** Le tableau suivant dresse un état des lieux du degré de préparation des entités en s'intéressant au nombre de mesures adoptées parmi les six suivantes : *i)* la mise en œuvre d'une cartographie des risques ; *ii)* l'adoption d'un code de conduite ; *iii)* l'existence d'un contrôle interne ; *iv)* un dispositif d'audit ou d'inspection ; *v)* la désignation d'un référent déontologue ; *vi)* le recueil des alertes. Une collectivité qui a pris plusieurs mesures est considérée, dans le cadre de cette enquête, comme davantage mobilisée pour prévenir les atteintes à la probité.

*Tableau 14. Approche cumulée sur les mesures anticorruption prises*

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Ont mis en œuvre aucune mesure	55,0%	59,4%	14,5%	0,0%	37,6%	40,0%	14,7%	6,3%
Ont mis en œuvre une mesure au moins	30,2%	30,0%	6,3%	7,6%	39,7%	30,0%	22,1%	18,7%
Ont mis en œuvre deux mesures au moins	9,8%	8,4%	25,0%	15,4%	14,5%	15,0%	19,1%	37,4%
Ont mis en œuvre trois mesures au moins	2,9%	1,5%	25,0%	46,2%	6,6%	5,0%	13,2%	21,9%
Ont mis en œuvre quatre mesures au moins	1,3%	0,5%	22,9%	23,1%	0,3%	5,0%	16,2%	9,4%
Ont mis en œuvre cinq mesures au moins	0,5%	0,1%	6,3%	7,7%	1,3%	0,0%	4,4%	6,3%
Ont mis en œuvre six mesures au moins	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	5,0%	10,3%	0,0%

 59,4% des communes déclarent n'avoir mis en œuvre aucune des six mesures.

### Commentaire.

1. La comparaison des tableaux 13 et 14 montre une sous-représentation du bloc communal parmi les entités dont les répondants manifestent l'existence d'un dispositif anticorruption (avec toutefois une fréquence plus grande pour les EPCI).

2. Le bloc communal (communes et EPCI) apparaît ainsi en contraste avec les autres entités : 59,4% des communes (soit 1660 réponses) –ayant répondu au questionnaire - n'ont mis en œuvre aucune action. Ceci implique qu'un dispositif comme le référent déontologue, obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, n'est pas mis en œuvre dans ces entités, ou alors que son existence est restée confidentielle. Pour l'immense majorité d'entre elles, ce sont des communes aux moyens financiers réduits comme l'indique le tableau ci-contre : 1075 communes (sur les 1660) ont des recettes de fonctionnement inférieures à 500 000 euros, auxquelles s'ajoutent 399 autres

<sup>21</sup> Même si les départements ne sont pas autorités de gestion, ils peuvent en bénéficier et à ce titre être tenus aux mêmes obligations du règlement n°1303/2013 précité.

communes dont les recettes de fonctionnement ne dépassent pas les 2 millions d'euros. Leur adhésion aux centres départementaux de gestion devrait pourtant leur faire bénéficier au moins d'un référent déontologue. On notera également que 4 communes ayant des recettes de fonctionnement supérieures à 100 millions d'euros (dont 2 ont même un budget de fonctionnement supérieur au milliard d'euros) n'ont rien mis en œuvre.

3. En retenant un seuil arbitraire de 3 actions, seules les régions (46,2%) s'approchent d'une fréquence de 50%.

**3-1c Les raisons qui justifient l'absence de plan ou mesures.** S'agissant des entités qui n'ont adopté ni plan ni mesures anticorruption, il a été demandé d'explicitier ce qui le justifie.

Dans 71,2% des réponses, le risque de corruption est jugé comme faible ou maîtrisé. Cette justification (qui est le fait par exemple de 16 départements) peut apparaître paradoxale pour des entités n'ayant pas réalisé de cartographie de leurs risques. Les tableaux 11 et 12, qui mettent en évidence la perception de la corruption au sein de ces entités, montrent pourtant que la nature, au moins générale, des risques d'atteintes à la probité est connue.

Dans 49% des réponses, l'absence de moyens justifierait une absence d'action. Conjointement le tableau 13 et les figures 3, 4 et 5 montrent qu'il y a effectivement une corrélation statistique entre la mise en œuvre d'un plan/de mesures et les moyens humains et financiers de la commune. Néanmoins, ces mêmes chiffres montrent que des communes aux ressources modestes ont agi, à la mesure de leurs moyens. A contrario, 2 départements et 3 communes ayant un budget de fonctionnement supérieur à 1 milliard d'euros n'ont mis en œuvre aucune mesure.

Dans 21,8% des situations, le défaut d'obligation légale justifierait l'absence de dispositif anticorruption. En effet, l'absence de plans anticorruption structurés ne donne pas lieu, en elle-même, à des sanctions en l'état actuel de la loi du 9 décembre 2016.

**3-1d Le pilotage du plan ou des mesures.** Les mesures adoptées dans le cadre d'un plan anticorruption, quelle qu'en soit la nature, doivent être mises en œuvre de manière effective et réelle et être suivies par une personne jouissant d'une autonomie fonctionnelle qui rend compte directement à l'instance dirigeante.

C'est la raison pour laquelle l'enquête comprend une question sur le statut fonctionnel de cette personne : « *Le pilotage du plan ou des mesures est assuré par : i) un élu ; ii) un directeur ; iii) un déontologue ; iv) un secrétaire de mairie ; v) un service d'inspection ; vi) un agent territorial ; vii) une instance spécifique ?* »

Tableau 15. Niveau de pilotage du dispositif dans les collectivités

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG (1)
Un agent	3,8%	4,0%	5,3%		5,3%	16,7%		
Un déontologue	8,3%	3,2%	36,8%	9,1%	7,9%		12,8%	
Un directeur	44,6%	39,5%	15,8%	9,1%	57,9%	83,3%	66,7%	
Un élu	19,6%	33,9%			13,2%			
Une instance collégiale	3,3%	3,2%	5,3%	9,1%	2,6%			
Un(e) secrétaire de mairie	5,4%	10,5%						
Un service d'inspection	12,9%	4,0%	36,8%	72,7%	10,5%		15,4%	
		100,0%						

(1) Les données relatives aux Centres départementaux de gestion ne permettent aucune conclusion statistique.

 5,3% des ECPI qui ont répondu à l'enquête déclarent avoir confié le pilotage du plan ou des mesures anticorruption à un agent.

**Commentaire.** En pratique, le pilotage du plan anticorruption est rarement confié à des agents. La fonction de directeur apparaît comme le niveau fonctionnel le plus sollicité à l'exception des régions qui lui préfèrent le service d'inspection de la collectivité (le point 3.5 sur le contrôle interne fera apparaître par la suite que nombre de régions disposent de ce type de service). Les

déontologues, dont on peut supposer qu'ils connaissent bien les questions de probité (ce que corroborent les données du tableau 6 sur la connaissance des infractions), n'apparaissent pas particulièrement sollicités. Cela peut s'expliquer par deux raisons :

- ✓ Leur présence est insuffisamment fréquente ou connue dans les collectivités (comme l'indique le tableau 23 sur le déploiement de cette fonction dans les collectivités);
- ✓ ils sont souvent situés au sein des centres départementaux de gestion (le tableau 23 indique que lorsque le référent déontologue existe, la mission est majoritairement assurée par le centre départemental de gestion) de sorte que, n'appartenant pas à la collectivité, ils ne sauraient piloter son plan de prévention.

A noter que 39,5% des communes ayant répondu à l'enquête confient au maire le pilotage d'un plan anticorruption : c'est le fait quasi-exclusif de communes de petite taille.

### 3-2 La cartographie des risques

**3-2a Elaboration d'une cartographie des risques.** Le fondement d'un plan efficace de prévention de la corruption réside dans une analyse préalable de l'état des risques. Tel est l'objet

de la cartographie expliquant le caractère nécessaire d'un tel outil pour toute démarche anticorruption sérieuse. C'est la raison pour laquelle la loi du 9 décembre 2016, dite Loi Sapin II, cite la cartographie des risques comme un des volets d'un plan anticorruption.

Dans ses recommandations, l'AFA en précise les objectifs<sup>22</sup> : La cartographie des risques de corruption vise deux séries d'objectifs croisés : d'une part, identifier, évaluer, hiérarchiser et gérer les risques de

corruption pour garantir un programme de conformité anticorruption efficace et adapté au modèle économique des organisations concernées ; d'autre part, informer l'instance dirigeante et donner aux personnes en charge de la conformité, la visibilité nécessaire pour la mise en œuvre de mesures de prévention et de détection proportionnées aux enjeux identifiés par la cartographie. La cartographie des risques doit être régulièrement mise à jour pour tenir compte de l'évolution des risques : l'exercice de nouvelles compétences ou la naissance de nouvelles relations professionnelles peuvent ou doivent conduire à sa mise à jour. A l'issue de cet exercice d'identification, l'entité envisage les moyens qu'elle entend allouer à la prévention de chaque risque, en fonction des enjeux qui s'y attachent.

#### Les risques devant être cartographiés

La cartographie des risques débute par l'identification des différentes natures de risques dans le cadre de tous les processus de travail et de décision.

Le risque peut être à la fois pénal, de contentieux, économique et financier et de réputation (« risque médiatique »).

Tableau 16. Cartographie des risques

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Ont procédé à la cartographie de leurs risques	1,7%	0,5%	8,3%	30,8%	1,7%	10,0%	39,7%	0,0%
La cartographie est régulièrement actualisée	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
Prend en compte le risque « élus »	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)

(1) L'échantillon statistique n'est pas pertinent pour tirer des enseignements.

 Aucun des centres de gestion ayant répondu au questionnaire ne déclare avoir procédé à une cartographie des risques de corruption.

<sup>22</sup> Recommandations de l'AFA publiées au [Journal officiel](#) n°0298 du 22 décembre 2017 (texte n° 176).

**Commentaire.** Les données recueillies montrent à l'évidence que la cartographie des risques est une méthode insuffisamment utilisée par les entités du service public local. Seules les régions et les OPH semblent y recourir : il y a lieu de préciser que les régions ont l'obligation d'identifier leurs risques de fraude en matière de gestion des fonds européens et que les OPH sont sensibilisés au dispositif anticorruption car une partie d'entre eux a l'obligation de mettre en œuvre un plan anticorruption en vertu de l'article 17-2 de la loi Sapin II (proportion estimée à 15% des OPH ayant répondu selon les données collectées par l'enquête).

**3-2b Mesures prises à l'occasion de la cartographie des risques.** Il a été demandé d'indiquer si des mesures ont été prises par les entités ayant procédé à la cartographie de leurs risques de corruption. Il est intéressant de relever que la cartographie des risques a amené les entités à prendre des mesures internes parmi lesquelles (plusieurs choix étaient possibles) :

**58,2%** ont renforcé leur contrôle interne

**40,0%** ont renforcé le contrôle de la passation des marchés

**30,9%** ont mis en œuvre une politique de gestion des accès aux systèmes d'information

**25,5%** se sont efforcées de mieux connaître leurs correspondants extérieurs

**20,0%** ont renforcé le contrôle de l'attribution des subventions

**9,1%** ont procédé à des changements d'affectation des personnels et

**1,8%** ont instauré une rotation obligatoire des personnels

D'autres bonnes pratiques existent comme la distribution aléatoire des dossiers aux agents instructeurs, la séparation des fonctions d'instruction et de décision ou encore l'utilisation de l'ouverture des données publiques pour encourager le contrôle externe citoyen sur la gestion de la collectivité.

### 3-3 L'adoption d'un code de conduite

L'adoption d'un code de conduite permet de formaliser et de rendre opposables aux agents les règles internes à respecter et les comportements attendus (ou proscrits) pour prévenir les atteintes à la probité. Son inobservation peut entraîner des sanctions disciplinaires, sans préjudice d'éventuelles suites pénales. Le code de conduite se distingue en cela d'une charte déclarative non opposable par exemple. Les participants ont été interrogés sur l'adoption d'un code et sur son contenu (conduite à tenir en matière de cadeaux et invitations et de gestion des conflits d'intérêts).

Tableau 17. Existence et contenu d'un code de conduite

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL(1)	OPH	CdG
La collectivité est dotée d'un code de conduite	5,9%	3,9%	22,9%	69,2%	8,6%	-	47,1%	18,8%
Lorsque ce code existe :								
Il définit les comportements proscrits	80,9%	77,8%	81,8%	77,8%	76,9%	-	96,9%	83,3%
Son non-respect donne lieu sanctions	51,5%	47,2%	54,5%	22,2%	42,3%	-	81,3%	50,0%
Il comprend un volet « cadeaux et invitations »	44,8%	33,3%	72,7%	66,7%	34,6%	-	78,1%	16,7%
Il traite des conflits d'intérêts	57,2%	50,0%	81,8%	77,8%	46,2%	-	75,0%	50,0%
Il illustre les situations de conflits d'intérêts	36,6%	26,9%	72,7%	55,6%	26,9%	-	56,3%	50%

(1) Les données relatives aux entreprises publiques locales ne permettent aucune conclusion statistique.

 **5,9%** des répondants déclarent que leur entité de rattachement a adopté un code de conduite. Lorsque ce code existe, dans **80,9%** des cas, le code définit les comportements proscrits.

**Commentaire.** L'adoption de codes de conduite en matière de prévention de la corruption n'est pas une pratique répandue à l'exception notable des régions (69,2%) et, dans une moindre mesure, des OPH (47,1%). La sanction aux manquements au code ne semble pas être la règle, à l'exception des OPH (dont le taux avoisine les 81,3%). Dans le cas des régions, la non observation du code de conduite est passible de sanctions dans 22,2% des cas seulement - ce qui apparente les autres codes, en réalité, à des chartes ou des recueils éthiques à visée informative - alors que ce taux atteint 81,3% avec les OPH. Globalement, ces données sont à mettre en rapport avec l'adoption de dispositifs et de mesures anticorruption : on ne peut faire figurer dans un code que les règles qui ont été arrêtées, et donc pensées, et le tableau 13 relatif à la mise en œuvre de plans ou de mesures montre que les régions (84,6%) et les OPH (57,4%) sont les entités publiques au sein desquelles les pratiques de prévention de la corruption sont les plus répandues.

### 3-4 L'évaluation de l'intégrité des tiers

La mise en œuvre de procédures internes visant à se prémunir contre les risques de corruption n'est pas suffisante si l'entité ne se protège pas, parallèlement, contre les risques générés par ses relations avec des tiers. Pour ce faire, il est recommandé de mettre en place une évaluation des personnes tierces avec qui l'entité est, ou entre, en relation. Cela consiste à évaluer l'intégrité de la personne (morale ou physique) et à identifier le risque que sa propre relation avec ce tiers peut impliquer.

A l'issue de cet examen et au cas par cas, l'entité tire les conclusions opérationnelles qui s'imposent et peut renforcer la surveillance de cette relation. Par exemple, être en relation avec une personne ou une entité dont on sait que, par le passé, elle a été condamnée pour fraude ou corruption, pourrait amener la collectivité à renforcer sa vigilance. L'évaluation des tiers fait partie intégrante d'un plan anticorruption et une recommandation de l'AFA lui est spécifiquement dédiée.

#### La granularité de l'évaluation des tiers

La cartographie des risques a mis en exergue des zones de préoccupation et, partant, les tiers devant faire l'objet d'une évaluation renforcée. Certains tiers pourront être évalués selon une procédure allégée, d'autres nécessiteront des diligences renforcées (par exemple afin de déterminer l'identité du bénéficiaire effectif, à savoir le détenteur ultime d'une personne morale).

Il est à noter que dans le cas spécifique étudié ici, celui des entités du service public local, l'exclusion des tiers des marchés publics pour condamnation de corruption (notamment) n'est pas une possibilité mais une obligation issue de l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics laquelle dresse, à l'article 45, la liste des condamnations concernées.

Tableau 18. Evaluation des tiers

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Met en œuvre une procédure d'évaluation des tiers	17,0%	15,1%	29,2%	7,7%	25,1%	40,0%	35,3%	31,3%
Concerne également les sous-traitants	13,7%	12,2%	18,8%		20,8%	35,0%	30,9%	21,9%
Exige l'inclusion de clauses anticorruption	10,6%	10,6%	4,2%	7,7%	7,9%	5,0%	22,1%	28,1%

 40,0% des entreprises publiques locales ayant répondu au questionnaire déclarent procéder à une évaluation des tiers.

**Commentaire.** Le concept d'évaluation des tiers et la technique de recherche de l'information qu'il induit apparaissent, dans une large mesure, inconnus des entités du service public local qui y recourent d'ailleurs très peu. On notera que les EPL et les OPH, qui empruntent plus fréquemment les outils du secteur privé et dont une partie doit mettre en œuvre les obligations de l'article 17-2° de la loi du 9 décembre 2016, la pratiquent davantage.

### 3-5 L'existence d'un dispositif de contrôle interne

Un plan anticorruption comprend nécessairement un dispositif de contrôle interne. En effet, ce dernier permet de s'assurer que les activités opérationnelles menées par l'entité sont réalisées en conformité avec la politique de gestion des risques.

Le contrôle hiérarchique constitue le contrôle permanent de premier niveau, contrepartie nécessaire de l'autonomie des agents dans l'exécution de leur tâche. Le contrôle interne est en revanche admis comme étant un contrôle permanent et de second niveau. Il consiste à vérifier dans l'exercice courant des missions que les opérations sont correctement menées dans le respect des procédures (ce qui le différencie de l'audit interne qui est ponctuel). Le contrôle interne porte également sur les opérations comptables et assure l'ordonnateur de la fiabilité des informations comptables et de la conformité des opérations enregistrées aux lois et règlements en vigueur. Dans le cas des dispositifs anticorruption, ce contrôle doit être complété par des mesures destinées à vérifier que la comptabilité n'a pas fait l'objet de détournements destinés à masquer des faits de corruption. Les collectivités et les établissements engagés dans un chantier de certification de leurs comptes gagnent à intégrer cette dimension.

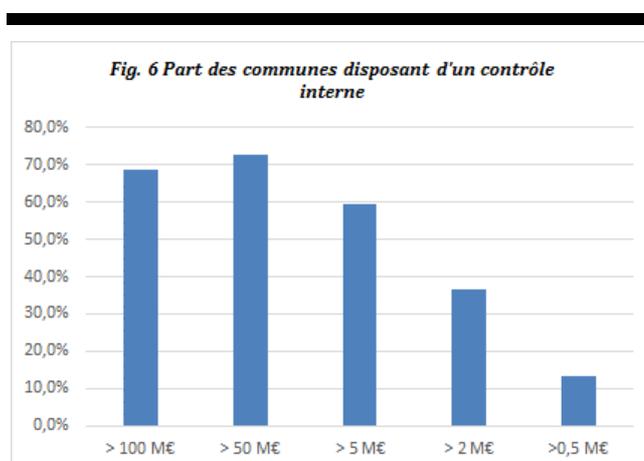
Les participants au questionnaire ont été interrogés de la manière suivante : « *Existe-t-il un service interne chargé de vérifier la conformité des actes de gestion aux lois et règlements en vigueur ?* ». Le tableau ci-dessous rend compte du nombre de réponses rapportées pour chaque type de collectivités.

Tableau 19. Contrôle interne

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Le contrôle interne existe	29,3%	24,7%	66,7%	84,6%	51,5%	55,0%	60,3%	62,5%
Le contrôle interne comptable existe	37,3%	33,5%	77,1%	84,6%	53,5%	60,0%	69,1%	56,3%
Le risque de corruption est pris en compte	54,4%	53,7%	43,8%	53,8%	56,8%	65,0%	73,5%	62,5%
Les échelons hiérarchiques sont sensibilisés	48,6%	49,0%	33,3%	38,5%	45,2%	50,0%	57,4%	50,0%

 24,7% des communes déclarent l'existence d'un service de contrôle interne.

**Commentaire.** Le contrôle interne est relativement bien déployé au sein des départements (66,7%) et des régions (84,6%) mais il fait globalement défaut dans les communes (24,7%) quoique cette dernière catégorie cache une réalité diverse selon la taille de la commune comme l'indique le graphique ci-contre: la présence d'un contrôle interne communal semble être corrélée avec l'importance du budget de fonctionnement. Ainsi, le contrôle interne existe dans 13,4% des communes dont le budget de fonctionnement est compris entre 0,5 et 2 millions d'euros mais il est de 70%



 36,5% des communes ayant un budget de fonctionnement entre 2 et 5 M€ disposent d'un contrôle interne.

pour les communes ayant plus un budget de fonctionnement supérieur à 50 millions d'euros.

### 3-6 L'audit / L'inspection

L'audit ou l'inspection est une forme de contrôle de 3<sup>ème</sup> niveau, différent du contrôle hiérarchique s'exerçant de manière régulière. C'est un contrôle global et ponctuel portant sur le bon fonctionnement d'un service et le respect des procédures. En cela, il est qualifié de contrôle non permanent. Il est exercé par un service indépendant fonctionnellement et hiérarchiquement, ce qui est requis pour ce type de missions. L'inspection ou l'audit s'assure que les procédures arrêtées sont correctement appliquées. Le cas échéant, il évalue dans quelle mesure elles doivent évoluer lorsque celles-ci se sont révélées défaillantes ou sont devenues inadaptées à une situation nouvelle. Il formule des recommandations et des conseils visant à y remédier.

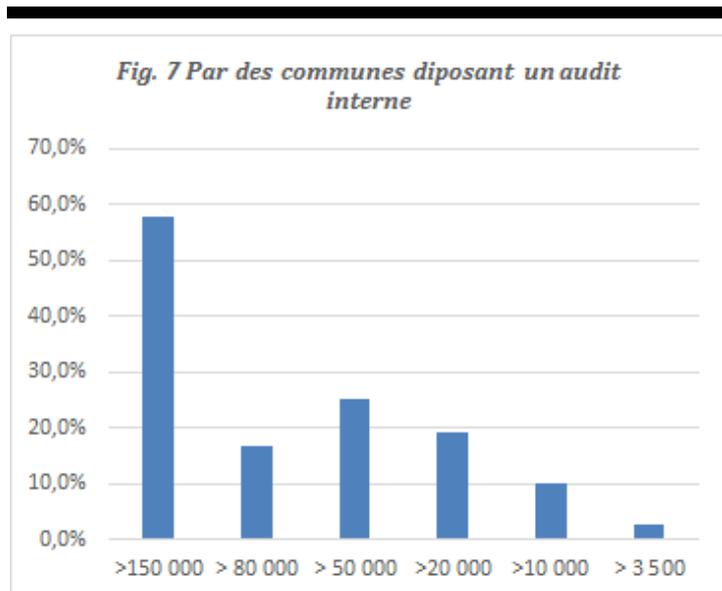
L'audit et l'inspection prennent toute leur place dans un dispositif anticorruption. Il doit comprendre une mission en matière de prévention de la corruption. C'est la raison pour laquelle l'enquête en ligne s'est attachée à vérifier l'existence d'un dispositif d'inspection ou d'audit, de son degré d'indépendance et du périmètre de sa mission : « *Votre collectivité/organisme s'est-il doté d'un dispositif d'audit ? S'est-il explicitement vu confier une mission de prévention de la corruption ?* »

Tableau 20. Existence d'un service d'audit

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Un dispositif d'audit existe	5,2%	2,4%	62,5%	69,2%	10,2%	25,0%	35,3%	18,8%
Mandaté en matière de prévention de la corruption	11,0%	14,9%	6,7%	0,0%	9,7%	20,0%	12,5%	0,0%

 2,4% des communes ayant répondu déclarent disposer d'un service d'audit. Lorsqu'il existe, le service s'est vu confier une mission en matière de prévention de la corruption dans 14,9% des cas.

**Commentaire.** A l'exception des départements et des régions, le dispositif d'audit n'est que peu déployé et, lorsqu'il l'est, c'est essentiellement le fait de collectivités bien dotées. Le graphique



 57,9% des communes ayant plus de 150 000 habitants disposent d'un audit interne.

ci-dessous montre la répartition des 2,4% de communes ayant répondu à l'enquête et disposant d'un service d'audit : 57,9% de ces communes sont des communes comptant plus de 150 000 habitants.

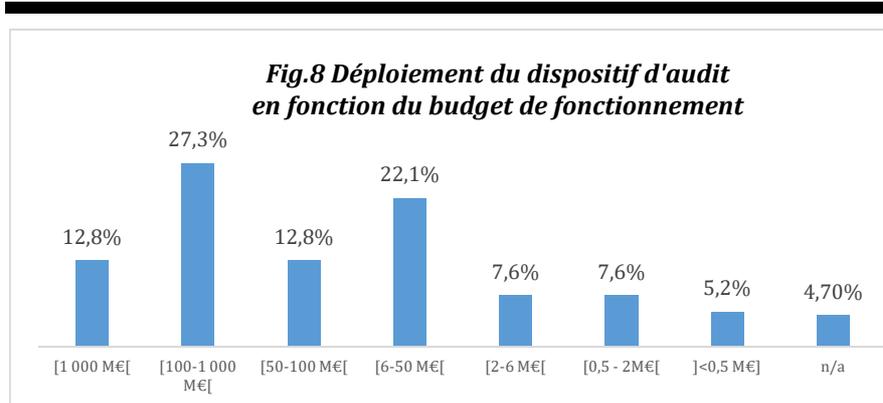
S'agissant des régions et des départements, un rapprochement peut être effectué avec les exigences européennes en matière de gestion des fonds européens issues du règlement (UE) 1303/2013 précité dont un extrait est repris en [Annexe 6](#).

La deuxième ligne du tableau 20 montre néanmoins que, même lorsqu'il existe, le service d'audit n'est pas explicitement mandaté en matière de prévention de la corruption : ainsi 14,9% des communes qui ont déclaré disposer d'un service d'audit lui ont

confié une mission liée à l'anticorruption. Ces taux s'établissent respectivement à 6,7% pour les départements, 9,7% pour les EPCI, 20% pour les EPL, 12,5% pour les OPH. Les régions et les centres départementaux de gestion dont les répondants ont déclaré disposer d'un service d'audit à l'occasion de cette enquête n'ont pas assigné de mission spécifique anticorruption à ce service, ce qui n'implique pas pour autant qu'il n'en ait pas si on considère qu'un service d'audit peut se saisir de toute question.

**Focus sur les grandes collectivités.** La mise en place d'un service d'audit n'est pas une obligation dans les grandes collectivités. Une récente étude de la

Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT)<sup>23</sup> montre qu'entre 2015 et 2017, les fonctions d'audit interne se sont développées au sein des régions, départements et grandes villes, ce qui coïncide avec les chiffres de la présente enquête (cf. Fig. 6). Une étude menée



5,2% des communes qui ont un budget de fonctionnement compris entre 0,5 et 2 M€ ont un dispositif d'audit interne.

sous l'égide conjointement de l'Institut français de l'audit et du contrôle internes (IFACI), de la Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux (CIAT) et de l'Eurométropole de Strasbourg indique que 59% des régions, 60% des départements et 100% des villes de plus de 200 000 habitants seraient dotés en audit interne. S'agissant des collectivités dotées de faibles moyens humains ou financiers, la maîtrise du risque de corruption ne pourra pas toujours s'appuyer sur des ressources de contrôle interne. Une piste de travail peut consister à mutualiser les moyens disponibles entre collectivités, mais également à développer la transparence des données publiques afin de permettre un contrôle externe citoyen des pratiques de gestion.

### 3-7 L'existence d'un dispositif de recueil des alertes

Le dispositif d'alerte interne a été institué pour permettre le recueil des signalements émanant d'agents et révélant l'existence de conduites ou de situations contraires au code de conduite, susceptibles de constituer des faits de corruption<sup>24</sup>.

Tableau 21. Dispositif de recueil des alertes (1)

	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Ont un dispositif de recueil des alertes internes	8,7%	35,4%	30,8%	5,1%	15,0%	39,7%	40,0%

(1) Remarque : seules sont prises en compte les réponses des répondants dont la collectivité de rattachement est éligible au dispositif d'alerte

8,7% des répondants au titre d'une commune déclarent l'existence d'un dispositif de recueil des alertes.

<sup>24</sup> Sont assujettis à l'obligation de recueillir les alertes, les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions ainsi que les établissements publics en relevant et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins une commune de plus de 10 000 habitants. [décret n° 2017-564 du 19 avril 2017](#) relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte.

**Commentaire.** Ce dispositif obligatoire est insuffisamment déployé y compris dans les entités publiques dans lesquelles la présence de mesures anticorruption apparaît la plus fréquente. Le recueil des alertes ne fait pas partie des prestations obligatoirement proposées par les Centres départementaux de gestion. Ils le proposent parfois à leurs affiliés à titre facultatif. L'exploitation des données détaillées montre qu'un certain nombre de communes (2,3% des réponses), d'EPCI (1,0% des réponses) et de centres de gestion (25,0%) - qui ne sont pas soumis à cette obligation en raison des seuils - ont néanmoins fait le choix de s'en doter.

### 3-8 La formation des élus et des agents

Vecteur de la culture de probité au sein de l'organisation, un dispositif de formation efficace et adapté favorise une large diffusion des comportements éthiques et une adhésion à ceux-ci. C'est la raison pour laquelle la formation est un élément constitutif d'un plan anticorruption au sens de la loi du 9 décembre 2016 précitée.

La formation fait également l'objet d'une

recommandation détaillée de l'AFA.

Si le dispositif de formation aux risques de corruption s'adresse

prioritairement aux

agents les plus exposés, il est recommandé, à tout le moins, de sensibiliser l'ensemble des autres personnels aux notions et risques les plus importants.

Les élus doivent également être sensibilisés et/ou formés en raison de leur exposition fonctionnelle aux risques de corruption. Les délits d'atteinte à la probité correspondent à des infractions pénales précisément définies qu'il est recommandé de connaître et d'être capable de reconnaître. Plus largement, leur formation porte sur le fonctionnement d'un dispositif anticorruption mais également sur tous les dispositifs susceptibles de préserver la probité (et évoqués en conclusion).

Par ailleurs, on dénombre quelque 32 251 communes de moins de 3 500 habitants qui échappent à l'essentiel de la réglementation applicable en matière de probité (le dernier seuil utilisé est 3 500 habitants pour l'ouverture des données publiques (Cf. [Annexe 5](#) sur les seuils d'applicabilité de la réglementation) ce qui souligne l'importance d'une formation adaptée.

**Tableau 22. Dispositifs de sensibilisation et de formation**

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
Sensibilisent les agents	9,5%	7,8%	16,7%	23,1%	12,9%	25,0%	41,2%	31,3%
Sensibilisent les élus	8,9%	8,8%	8,3%	23,1%	7,6%	5,0%	17,6%	9,4%
Forment les agents	2,0%	1,6%	8,3%	15,4%	2,3%	5,0%	8,8%	6,3%
Forment les élus	1,3%	1,1%	8,3%	15,4%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%

 7,8% des communes qui ont répondu au questionnaire ont un dispositif de sensibilisation des agents à l'anticorruption.

**Commentaire.** Il ressort des données recueillies que la sensibilisation et la formation des agents, comme celles des élus, sont insuffisamment utilisées alors qu'elles permettent de mieux appréhender les notions d'atteinte à la probité et d'adopter les comportements requis.

Les collectivités territoriales ont intérêt à prévoir dans leur plan de formation des actions de formation dédiées à la prévention de la corruption au bénéfice des agents considérés comme exposés à ce risque (identifiés à l'occasion de la cartographie des risques). Des actions de sensibilisation doivent également être prévues, par exemple à l'occasion de l'accueil des agents nouvellement recrutés ou de l'arrivée sur un poste identifié à risque. En ce qui concerne les élus, les associations d'élus, et notamment l'AMF, ont un rôle déterminant à jouer en proposant des sessions de formation ou des actions de sensibilisation à leur attention. Elles ont été rencontrées par l'AFA pour évoquer ces questions et des sessions de formation sont envisagées à partir de 2019. Le questionnaire en ligne a d'ailleurs été relayé par leur intermédiaire.



### **MOOC sur la prévention de la corruption dans la gestion publique locale**

L'AFA et le CNFPT ont réalisé un séminaire en ligne (MOOC) relatif à la prévention de la corruption dans la gestion publique locale sur la plateforme <https://www.fun-mooc.fr/>. Ce cours traite de l'ensemble des atteintes à la probité. Il détaille les situations faisant naître ces risques et présente les mesures qui peuvent être adoptées pour les anticiper et les prévenir. Proposé une première fois en septembre/octobre 2018 (plus de 4 800 inscrits), il sera à nouveau diffusé sur Fun-MOOC en 2019 et intégré aux ressources en ligne de l'AFA et du CNFPT à l'issue.

### **3-9 La fonction de référent déontologue**

L'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée crée un droit pour tout fonctionnaire de consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques. Sont ainsi concernés les fonctionnaires et agents contractuels de la fonction publique. Si la loi Sapin II n'assigne au référent déontologue aucune mission spécifique en matière de prévention de la corruption, sa fonction au sein des entités publiques locales l'amène naturellement à expliquer le droit et à conseiller les agents sur les bons réflexes à adopter. Les élus ne peuvent théoriquement pas consulter le référent déontologue. C'est pourquoi, certaines collectivités ont jugé utile de créer des « *comités éthiques* » ou « *commissions de déontologie* » à l'attention des seuls élus. C'est une bonne pratique que l'AFA encourage.

Le référent déontologue est un interlocuteur privilégié des fonctionnaires confrontés à des situations sensibles nécessitant son expertise. Son déploiement dans la fonction publique territoriale, obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>25</sup>, est fondamental eu égard aux questions de probité. La mission de référent déontologue fait partie du socle de compétences obligatoirement dévolues aux centres départementaux de gestion, au bénéfice des communes et EPCI affiliés.

<sup>25</sup> Décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 en application de l'article 28 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 tel que modifiée par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Tableau 23. Référent déontologue dans le service public local

	Tout	Communes	Départements	Régions	EPCI	EPL	OPH	CdG
N'ont pas de référent déontologue (1)	78,9%	80,1%	41,7%	76,9%	81,2%	90,0%	73,5%	15,6%
Ont un référent déontologue	21,1%	19,9%	58,3%	23,1%	18,8%	10,0%	26,5%	84,4%
dont assuré directement par l'entité	2,8%	1,1%	45,8%	15,4%	3,3%	5,0%	22,1%	34,4%
dont assuré par le centre de gestion	18,3%	18,8%	12,5%	7,7%	15,5%	5,0%	4,4%	50,0%
Lorsque la mission est assurée								
Les coordonnées sont connues du personnel	50,1%	45,9%	82,1%	(2)	42,1%	(2)	83,3%	92,6%
Il peut être consulté anonymement	68,7%	66,4%	78,6%	(2)	77,2%	(2)	72,2%	88,9%

(1) ou n'ont pas répondu à la question

(2) l'échantillon statistique n'est pas pertinent pour tirer des enseignements

 73,5% des offices publics de l'habitat qui ont répondu à l'enquête n'ont pas de référent déontologue. Lorsque celui-ci existe, ses coordonnées ont été diffusées à tout le personnel dans 83,3% des cas.

## Commentaire.

1. Sur les 3277 réponses apportées à l'enquête, 78,9% font état d'une absence de référent déontologue à l'exception notable des centres de gestion (84,4%) dont c'est le cœur de métier et la mission, et des départements (58,3% des départements en sont dotés).

2. Les départements et les régions nomment majoritairement des référents déontologues au sein de leur personnel. Dans un nombre réduit de cas, le référent déontologue exerce ses fonctions auprès des centres de gestion : 12,5% des départements et 7,7% des régions ont ainsi choisi cette solution.

3. Les communes et les EPCI semblent bénéficier de la mutualisation du référent déontologue au centre départemental de gestion: sur les 19,9% de communes ayant déclaré un référent déontologue, 18,8% l'ont déclaré au titre du centre de gestion, et 1,1% l'ont déployé en ressource interne.

\* \*

\*

## Conclusion

### *Prévenir les atteintes à la probité fait partie intégrante d'une gestion publique locale de qualité*

Les élus et les agents territoriaux s'exposent personnellement à des risques pénaux s'ils ne se prémunissent pas efficacement des atteintes à la probité dans l'exercice de leurs responsabilités ou de leurs fonctions. Au-delà, prévenir ces risques fait partie intégrante d'une gestion publique locale de qualité :

- ✓ *Une gestion publique respectueuse de l'égalité républicaine.* Lutter contre la corruption préserve le pacte républicain : les atteintes à la probité rompent l'égalité entre les citoyens, entre les entreprises dans leur accès à la commande publique ou entre les contribuables.
- ✓ *Une gestion qui préserve la « valeur » que représente la réputation de la collectivité.* L'engagement de poursuites à l'encontre d'un élu ou d'un agent rejaillit inévitablement sur la réputation de la collectivité et réduit son attractivité. Par ailleurs, une réputation entachée dégrade durablement le lien de confiance avec les citoyens.
- ✓ *Une gestion optimale des ressources publiques.* Les atteintes à la probité conduisent à une allocation non optimale des ressources financières. En effet, la corruption a un coût pour la collectivité qui se paie avec des fonds (surfacturation, évaporation), des biens ou des services (inadaptés, mal utilisés, non conformes). Les prix de vente proposés à la collectivité sont mécaniquement plus élevés car le corrupteur compense le surcoût induit par la corruption. Dans tous les cas, la collectivité locale aurait pu, soit faire l'économie d'une dépense inutile, soit moins prélever d'impôts et taxes.
- ✓ *Une gestion durable des ressources humaines.* Les risques de sanctions disciplinaires ne sont pas négligeables pour les agents qui seraient impliqués et dont la carrière pourrait se voir ralentie voire abrégée en cas de commission de délits d'atteinte à la probité.

Il est à noter qu'un plan anticorruption peut s'inscrire dans un plan antifraude beaucoup plus large et protéger la collectivité au-delà des six infractions visées par la loi du 9 décembre 2016. Si un travail de recensement, de cartographie, de recueil des alertes, de code de conduite, de contrôle et d'audit doit être fait, il est loisible à la collectivité d'y inclure d'autres infractions comme par exemple le vol, l'escroquerie, l'abus de confiance, le faux et usage de faux, la délivrance frauduleuse de documents administratifs, l'abus d'autorité, l'usurpation de fonction, l'abus de faiblesse....

### *Pourtant, les dispositifs de prévention de la corruption sont encore méconnus et peu déployés*

Les résultats de l'enquête menée par l'AFA reflètent une grande diversité de situations entre collectivités : nombre d'entre elles, et pas toujours les plus petites, ne mettent quasiment pas en place de mesures spécifiques de prévention des atteintes à la probité. En outre, lorsque des dispositions sont prises, elles ne sont presque jamais intégrées dans un dispositif anticorruption complet.

Autre constat, les dispositifs obligatoires que sont la désignation d'un référent déontologue et la mise en œuvre du recueil des alertes ne sont pas toujours connus ou mis en œuvre.

### *La formation des agents et des élus n'est pas à la hauteur des risques encourus*

Le niveau de formation et de sensibilisation des agents et des élus est très perfectible. Pourtant, la formation de ces acteurs est primordiale pour susciter des bonnes pratiques comme la transparence et la collégialité des décisions ou la gestion des conflits d'intérêts. En effet, la réglementation en matière de prévention des atteintes à la probité n'est pas toujours applicable aux petites collectivités du fait des seuils démographiques ou de moyens financiers instaurés par la loi. Et quand il n'existe pas de seuil (comme pour la désignation d'un référent déontologue), les mesures ne sont pas toujours prises ou connues de ces acteurs.

### *Les grandes collectivités et les organismes associés semblent davantage mobilisés*

Les entités disposant des moyens les plus significatifs apparaissent celles ayant consenti le plus fréquemment des efforts. Ainsi, ce sont les régions, les départements et les grandes communes qui mettent en œuvre une partie des outils de l'anticorruption. De même, les entités qui, de par leur nature, sont assujetties à l'obligation de se doter de plans anticorruption (EPL et OPH d'une certaine taille) ont mis en œuvre partiellement les outils nécessaires. Il est possible que cela produise un effet d'entraînement sur les acteurs du même type (EPL et OPH) mais de taille plus modeste qui, eux, ne sont pas concernés par les obligations s'appliquant aux entreprises.

Si cette démarche anticorruption est, sauf à de très rares exceptions, imparfaite, elle témoigne néanmoins, d'un mouvement général vers une prévention accrue des atteintes à la probité chez les grands acteurs ou les acteurs spécialisés que sont les EPL et les OPH.

### *Les attentes de l'AFA et son rôle de conseil pour que les collectivités territoriales s'approprient les dispositifs anticorruption*

La mise en œuvre d'un plan anticorruption n'est pas sanctionnée par la loi du 9 décembre 2016 en ce qui concerne les organismes publics (à l'exception de ceux qui sont soumis au II de l'article 17 de la loi). Toutefois, les procédures que la loi soumet au contrôle de l'AFA sur ces entités ne sauraient être différentes de ce que la loi définit comme un programme anticorruption complet. C'est pourquoi l'AFA a précisé ses attentes envers les acteurs publics en avril 2018<sup>26</sup>. Il est ainsi attendu de ces derniers qu'ils mettent en place un dispositif anticorruption comportant les mêmes volets<sup>27</sup> que ceux utilisés par les acteurs privés particulièrement exposés à ces risques du fait de leur taille.

L'AFA souligne que ces outils anticorruption 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 à tout le moins concentrer leurs efforts sur la prévention des atteintes à la probité dans les processus clés que sont : le

---

<sup>26</sup> Charte des droits et devoirs des parties prenantes au contrôle - Acteurs publics, associations et fondations reconnues d'utilité publique [https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/afa/Charte-droits-devoirs-acteurs-publics.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/afa/Charte-droits-devoirs-acteurs-publics.pdf).

<sup>27</sup> Une cartographie des risques d'atteintes à la probité, un code de conduite, une évaluation des tiers, des mesures de contrôle interne notamment comptable, et d'audit, un recueil des alertes et un dispositif de formation pour les personnes les plus exposées à ces risques.

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).

La loi du 9 décembre 2016 attribue à l'Agence française anticorruption un rôle de conseil auprès des collectivités territoriales. Celui-ci prend la forme d'actions de formation, de sensibilisation ou de mutualisation des bonnes pratiques. Dans ce but, l'AFA propose des collaborations aux organisations, aux fédérations, aux associations nationales, d'élus ou de professionnels territoriaux : réalisation de guides pratiques, intervention dans le cadre de leurs travaux en réseau etc. Elle apporte également son expertise directement aux collectivités ou à leurs établissements à travers des réponses à leurs questions écrites ou par des réunions de travail thématiques sur tout ou partie de leur dispositif anticorruption.

L'AFA peut être saisie à cette fin à l'adresse [afa@afa.gouv.fr](mailto:afa@afa.gouv.fr)<sup>28</sup>.

\* \*

\*

---

<sup>28</sup> Suivez nous également sur [https://twitter.com/AFA\\_Gouv](https://twitter.com/AFA_Gouv) et <https://www.economie.gouv.fr/afa>



## **Annexes**

- Annexe 1. Définitions des atteintes à la probité
- Annexe 2. Les contrôles de l'AFA
- Annexe 3. Les associations et organismes ayant relayé le questionnaire de l'AFA
- Annexe 4. Exemple du questionnaire
- Annexe 5. Dispositifs applicables au service public local concourant à la prévention des atteintes à la probité
- Annexe 6. La gestion des fonds européens au sens du règlement (UE) 1303/2013
- Annexe 7. Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission européenne



## Annexe 1. Définitions des atteintes au devoir de probité

« **Concussion** » (Art. 432-10 du code pénal) : est « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû [...] » et « [...] le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires ».

« **Prise illégale d'intérêts** » (art. 432-12 du code pénal) est

« le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque 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 ».

« le fait, par une personne ayant été chargée, [...] titulaire d'une fonction exécutive locale, fonctionnaire, militaire ou agent d'une administration publique, dans le cadre des fonctions qu'elle a effectivement exercées, soit d'assurer la surveillance ou le contrôle d'une entreprise privée, soit de conclure des contrats de toute nature avec une entreprise privée ou de formuler un avis sur de tels contrats, soit de proposer directement à l'autorité compétente des décisions relatives à des opérations réalisées par une entreprise privée ou de formuler un avis sur de telles décisions, de prendre ou de recevoir une participation par travail, conseil ou capitaux dans l'une de ces entreprises avant l'expiration d'un délai de trois ans suivant la cessation de ces fonctions ».

« **Favoritisme** » (art. 432-14 du code pénal) : est « le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession ».

### Le détournement de fonds publics

« **Détournement de fonds publics** » (art. 432-15 du code pénal) : est « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui lui a été remis en raison de ses fonctions ou de sa mission... ».

**« Détournement de fonds publics par négligence »** (art. 432-16 du code pénal) : est constitué « lorsque la destruction, le détournement ou la soustraction par un tiers des biens visés à l'article 432-15 résulte de la négligence d'une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, d'un comptable public ou d'un dépositaire public ».

### La corruption

**« Corruption publique passive »** (article 432-11 du code pénal) : est « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui (...) pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ».

**« Corruption publique active »** (art. 433-1 du code pénal) : est

« le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui (...) pour qu'elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir, ou parce qu'elle a accompli ou s'est abstenue d'accomplir, un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ».

« le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir (un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat, ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat) ».

### Le trafic d'influence

**« Trafic d'influence public passif »** (art. 432-11 du code pénal) : est « le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui (...) pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

**« Trafic d'influence public actif »** (art. 433-1 du code pénal) : est

« le fait, par quiconque, de proposer sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui (...) pour qu'elle abuse, ou parce qu'elle a abusé, de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».

*« le fait de céder à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public qui sollicite sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, (pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable) ».*

**« Trafic d'influence privé passif »** (art. 433-2 du code pénal) : est *« le fait, par quiconque, de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui, pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».*

**« Trafic d'influence privé actif »** (art. 433-2 du code pénal) : est *« le fait de céder aux sollicitations prévues au premier alinéa ou de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne, pour elle-même ou pour autrui, pour qu'elle abuse ou parce qu'elle a abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ».*

Une personne pourra être poursuivie pour avoir participé à ces délits en tant que complice. Elle pourra également être poursuivie pour recel ou blanchiment de ces délits.

## Annexe 2. Les contrôles de l'AFA

### A/ Contrôle des acteurs publics

[administrations de l'Etat, collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, et associations et fondations reconnues d'utilité publique, prévus à l'article 3-3 de la loi Sapin II]

Objet du contrôle de l'AFA	Suites données au contrôle
Mesures de prévention et de détection des atteintes à la probité.  La qualité et l'efficacité des procédures mises en œuvre pour prévenir et détecter ces faits.	Ces contrôles donnent lieu à l'établissement de rapports transmis aux autorités qui en sont à l'initiative ainsi qu'aux représentants de l'entité contrôlée. Ils contiennent les observations de l'agence ainsi que des recommandations en vue de l'amélioration des procédures existantes.

(Aucun seuil)

### B/ Contrôle des acteurs économiques

[sociétés et établissements industriels et commerciaux prévus à l'article 17 de la loi Sapin II]

Objet du contrôle de l'AFA	Suites données au contrôle
Mesures de prévention et de détection des faits de corruption ou de trafic d'influence.  Mise en œuvre des dispositions de l'article 17-2° 1. code de conduite 2. dispositif d'alerte interne 3. cartographie des risques 4. évaluation des tiers 5. contrôles comptables, internes ou externes 6. dispositif de formation 7. régime disciplinaire 8. contrôle et évaluation interne.	Etablissement d'un rapport qui contient les observations de l'agence sur la qualité du dispositif de prévention et de détection de la corruption ainsi que, le cas échéant, des recommandations en vue de l'amélioration des procédures existantes.  Suites possibles : i) injonction d'adapter les procédures de conformité internes ; ii) sanction pécuniaire dont le montant ne peut excéder 200 000 d'euros pour les personnes physiques et un million d'euros pour les personnes morales ; iii) publication, diffusion ou affichage de la décision d'injonction ou de sanction pécuniaire ou d'un extrait de celle-ci.

(Seuil : au moins 500 salariés et chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros)

### C/ Régime des deux types de contrôles

– Initiative des contrôles de l'Agence : Elle diligente ces contrôles de sa propre initiative. Ils peuvent également être effectués à la demande du président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, du Premier ministre, des ministres ou, pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics et sociétés d'économie mixte, du représentant de l'Etat. Ils peuvent faire suite à un signalement transmis à l'agence par une association agréée.

– L'obstacle au contrôle de l'AFA est un délit <sup>29</sup> puni de 30 000 euros d'amende.

<sup>29</sup> Art. 4-5°alinéa de de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

## **Annexe 3. Les associations et organismes ayant relayé le questionnaire de l'Agence française anticorruption**

### **Associations d'élus**

- ✓ Assemblée des communautés de France
- ✓ Assemblée des départements de France
- ✓ Association des maires d'Ile-de-France
- ✓ Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités
- ✓ Association des petites villes de France
- ✓ Association nationale des directeurs d'associations de maires
- ✓ Fédération nationale des collectivités concédantes et Régies
- ✓ Régions de France
- ✓ Villes de France

### **Associations professionnelles, syndicats professionnels**

- ✓ Association des administrateurs territoriaux de France
- ✓ Association des directeurs généraux des communautés de France
- ✓ Association des ingénieurs territoriaux de France
- ✓ Association dirigeants grandes collectivités
- ✓ Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et des métropoles
- ✓ Conférence des inspecteurs et auditeurs territoriaux
- ✓ Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales
- ✓ Syndicat national des secrétaires de mairie

### **Autres organismes**

- ✓ Centre national de la fonction publique territoriale
- ✓ Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale
- ✓ Fédération des entreprises publiques locales
- ✓ Fédération des offices publics de l'habitat

## Annexe 4. Questionnaire sur la prévention de la corruption dans le service public local.

Le e - questionnaire contient 30 à 53 questions (au plus). Si le participant répond « non » à certaines questions clefs (ci-après en surligné), il est directement orienté vers le module suivant.

Le questionnaire est anonyme. Il est divisé en 3 parties :

- 5 questions relatives aux caractéristiques de la collectivité
- 14 questions relatives à la perception du risque de corruption
- 34 questions relatives à la prévention de la corruption.

---

### DEBUT DU QUESTIONNAIRE

L'Agence française anticorruption a besoin de réaliser un diagnostic sur la prévention de la corruption dans le service public local. C'est l'objet de ce questionnaire. Merci de nous accorder quelques minutes pour y répondre.

**Si ce questionnaire vous a été adressé plusieurs fois**, c'est parce que plusieurs organismes ont bien voulu le relayer.

**Si vous n'êtes pas la seule personne dans votre collectivité ou organisme à l'avoir reçu**, chacun peut y répondre individuellement.

Remarque sur la protection de la vie privée

Ce questionnaire est anonyme. L'enregistrement de vos réponses à ce questionnaire ne contient aucune information permettant de vous identifier, à moins que l'une des questions ne vous le demande explicitement. Si vous avez utilisé un code pour accéder à ce questionnaire, soyez assuré qu'aucune information concernant ce code ne peut être enregistrée avec vos réponses. Il est géré sur une base séparée où il sera uniquement indiqué que vous avez (ou non) finalisé ce questionnaire. Il n'existe pas de moyen pour faire correspondre votre code à vos réponses sur ce questionnaire.

#### Partie I – Votre collectivité / organisme

*Cette première partie est destinée à caractériser votre collectivité/organisme (sa taille, ses ressources)*

❖ **Votre collectivité / organisme est**

- une commune
- un département
- une région
- un établissement public de coopération intercommunale
- une société d'économie mixte ou une société publique locale
- un office public de l'habitat
- un centre de gestion
- autre

❖ **Indiquez le numéro de votre département** (celui du siège de votre collectivité/organisme) : [ ]

- ❖ **Votre fonction au sein de la collectivité / organisme**
  - élu(e)
  - directeur(trice) / personnel d'encadrement
  - secrétaire de mairie
  - agent(e)
  - déontologue / responsable de l'éthique
  
- ❖ **Population du territoire (en nombre d'habitants)**
  - > 150 000
  - entre 50 000 et 79 999
  - entre 10 000 et 19 999
  - entre 2 000 et 3 499
  - entre 200 et 499
  - entre 80 000 et 150 000
  - entre 20 000 et 49 999
  - entre 3 500 et 9 999
  - entre 500 et 1 999
  - < 200
  
- ❖ **Nombre total d'agents, titulaires ou non titulaires / de salariés**
  - > 1 000
  - entre 100 et 349
  - entre 20 et 49
  - entre 2 et 4
  - entre 350 et 1 000
  - entre 50 et 99
  - entre 5 et 19
  - < 2
  
- ❖ **Montant total des dépenses de fonctionnement**
  - > 1 milliard
  - [100 millions - 1 milliard[
  - [ 51 millions - 99 millions[
  - [ 6 millions - 50 millions[
  - [2 millions - 5 millions[
  - [0,5 million -1 millions[
  - < 0,5 million

## Partie II – Le risque de corruption

*Cette deuxième partie est destinée à mesurer la connaissance et la prise en compte de la corruption*

### La connaissance

- ❖ Vous savez définir la corruption et vous pouvez en donner un exemple  Oui  Non
- ❖ Vous savez définir le trafic d'influence  Oui  Non
- ❖ Vous savez définir la concussion  Oui  Non
- ❖ Vous savez définir la prise illégale d'intérêts  Oui  Non
- ❖ Vous savez définir le détournement de biens publics  Oui  Non
- ❖ Vous pouvez donner un exemple de favoritisme  Oui  Non
- ❖ Le thème de la corruption fait partie des sujets de discussion que vous avez eus dans votre environnement professionnel au cours des 6 derniers mois  Oui  Non

### Le risque dans votre collectivité / organisme

- ❖ Votre organisme a été confronté à un ou des cas d'atteintes à la probité au cours des 5 dernières années  Oui  Non
- ❖ Au moins un cas a fait l'objet d'une procédure disciplinaire  Oui  Non
- ❖ La procédure s'est terminée par une sanction disciplinaire  Oui  Non
- ❖ Au moins un cas a fait l'objet d'une transmission à la justice pénale (Procureur de la République)  Oui  Non
- ❖ Au moins un cas a fait l'objet d'une condamnation pénale  Oui  Non

❖ Un risque de corruption vous semble-t-il exister dans les domaines suivants<sup>30</sup>

<i>Action sociale</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Communication</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Construction des équipements ou bâtiments publics</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Consultations pour les emprunts bancaires</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Coopération internationale</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Déchets / ordures ménagères</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Développement économique</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Eau / assainissement</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Energie / réseaux chaleur-froid</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Fonds européens</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Formation professionnelle</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Gestion budgétaire/comptable de l'organisme</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Gestion de son domaine privé</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Habitat / logement</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Occupation du domaine public</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Ressources humaines</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Partenariat/Mécénat/Parrainage</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Tourisme</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Attribution de subventions</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Urbanisme / foncier</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Voirie</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet

 Le risque de corruption dans les organismes associés

❖ Un risque de corruption vous semble-t-il exister dans les organismes associés à votre collectivité/organisme (s'il en existe)

<i>Caisse des écoles</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>CCAS / CIAS</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Établissement social / médicosocial</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Office public de l'habitat</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Régie immobilière</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>SDIS</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Société d'économie mixte locale ou société publique locale</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet
<i>Autres (étab. publics divers, associations...)</i>	<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non	<input type="checkbox"/> Sans objet

### Partie III - La prévention de la corruption

 L'existence d'un dispositif spécifique anticorruption<sup>31</sup>

- ❖ Votre collectivité / organisme s'est doté(e) d'un dispositif anticorruption formalisé  Oui  Non
- ❖ Votre collectivité / organisme s'est doté(e) de mesures anticorruption  Oui  Non
- ✓ Depuis combien de temps ?
- moins de 2 ans
- entre 3 et 5 ans
- plus de 5 ans
- ❖ Le dispositif / les mesures ont été actualisé(es) depuis leur mise en place  Oui  Non
- ❖ Quelles raisons justifient l'absence de dispositif anticorruption ?

<sup>30</sup> Pour les besoins de ce questionnaire, « sans objet » signifie que la compétence n'est pas exercée.

<sup>31</sup> Par dispositif, on entend un ensemble cohérent de mesures comprenant au moins : une cartographie des risques, un code de conduite, un contrôle/audit interne, un plan de formation dédié.

- le risque de corruption est faible ou maîtrisé
  - vous considérez que la taille et les moyens de l'organisme ne permettent pas l'établissement d'un dispositif anticorruption
  - un dispositif est en cours d'élaboration ou sera élaboré l'an prochain
  - un dispositif sera élaboré avant la fin de la mandature
  - il n'y a pas d'obligation légale
- ❖ Votre collectivité / organisme a fait appel à un prestataire extérieur pour mettre en place ce dispositif/ces mesures  Oui  Non
- ❖ Le pilotage du dispositif / le suivi des mesures anticorruption est assuré par un / une
- élu(e)
  - directeur(trice) / personnel d'encadrement
  - déontologue / responsable de l'éthique
  - secrétaire de mairie
  - service d'inspection, de contrôle, d'audit interne
  - agent(e) territorial(e)
  - une instance ou commission collégiale spécifique
- ❖ Votre collectivité / organisme s'est engagé(e) dans une démarche de certification anticorruption ISO 37001  Oui  Non

#### *Le contrôle interne dans votre collectivité / organisme*

- ❖ Il existe un service interne chargé de vérifier la conformité des actes de gestion de la collectivité/ de l'organisme aux lois et règlements en vigueur  Oui  Non
- ❖ Il existe un service chargé du contrôle interne comptable  Oui  Non
- ❖ Le risque de corruption est pris en compte dans les procédures (de recrutement, d'attribution des subventions, de passation, des marchés, de délivrance des autorisations d'urbanisme ou d'occupation du domaine...)  Oui  Non
- ❖ Tous les échelons hiérarchiques sont sensibilisés à la nécessité de prendre en compte le risque de corruption dans la gestion quotidienne  Oui  Non

#### *Existence d'un code de conduite*

- ❖ Votre collectivité / organisme est doté(e) d'un code/charte de conduite / de déontologie  Oui  Non
- ❖ Il définit les différents types de comportements proscrits  Oui  Non
- ❖ Il est annexé à un règlement intérieur<sup>32</sup>  Oui  Non
- ❖ Son non respect donne lieu à sanctions  Oui  Non
- ❖ A la lecture du code de conduite, agents et/ou élus connaissent
- ce qu'il convient de faire dans un cas de figure donné
  - les sanctions encourues en cas de violation de ce code
  - les sanctions pénales éventuellement encourues
  - les coordonnées du référent déontologue
  - le fonctionnement du dispositif d'alerte
- ❖ Le code de conduite comprend un volet « cadeaux et invitations »  Oui  Non

<sup>32</sup> Il n'est pas fait référence ici à la Charte de l'élu local prévue par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

- ❖ Il porte également sur les conflits d'intérêts  Oui  Non
- ❖ Il définit et illustre par des exemples les situations de conflits d'intérêts  Oui  Non

 La désignation d'un référent déontologue au sens de la loi déontologie du 20 avril 2016

- ❖ **La fonction de référent déontologue**
  - existe au sein de votre organisme
  - est assurée par le centre de gestion
  - n'est pas assurée pour le moment
- ❖ La fonction de déontologue est exercée à temps plein  Oui  Non
- ❖ Les coordonnées du déontologue ont été diffusées à tout le personnel  Oui  Non
- ❖ Il peut être consulté ou saisi de manière anonyme  Oui  Non

 L'existence d'un dispositif d'alerte au sens du décret du 19 avril 2017 sur les lanceurs d'alerte

- ❖ **Votre collectivité / organisme est doté(e) d'un dispositif**
  - ✓ d'alerte interne destiné à permettre le recueil des signalements émanant d'agents ou d'élus et relatifs à l'existence de situations contraires au code de conduite  Oui  Non
  - ✓ mutualisé avec d'autres organismes  Oui  Non
  - ✓ utilisant une adresse internet dédiée  Oui  Non
  - ✓ dont les signalements sont spécifiquement recueillis et évalués par un référent  Oui  Non

 L'élaboration d'une cartographie des risques<sup>33</sup>

- ❖ **Le dispositif anticorruption de votre collectivité / organisme comprend**
  - ✓ Une cartographie des risques de corruption  Oui  Non
  - ✓ Régulièrement actualisée  Oui  Non
  - ✓ Cette cartographie prend en compte de manière spécifique les risques encourus par les élus (3-63)  Oui  Non
- ❖ **La réalisation de cette cartographie vous a conduit à prendre des mesures préventives afin de réduire les risques identifiés**  Oui  Non
  - ✓ Quelles sont ces mesures ?
    - Renforcement du contrôle interne
    - Changement d'affectation de certains agents
    - Rotation obligatoire sur les postes sensibles
    - Gestion rigoureuse des droits d'accès aux systèmes d'information
    - Renforcement du contrôle dans l'attribution des marchés
    - Renforcement du contrôle de la conformité des prestations livrées
    - Renforcement du contrôle dans l'attribution des subventions
    - Renforcement du contrôle de l'utilisation des subventions
    - Prise de renseignements sur les prestataires

<sup>33</sup> Par « cartographie des risques » on entend i) le recensement des activités ou fonctions exposées aux risques de corruption; ii) la hiérarchisation de ces risques, qui détermine l'adoption des mesures pertinentes pour réduire ces risques.

### L'évaluation de l'intégrité de vos fournisseurs

- ❖ **Votre collectivité / organisme a mis en place une procédure visant à exclure des marchés publics les personnes ayant été condamnées pénalement**  Oui  Non
- ❖ Cette procédure concerne également les sous-traitants  Oui  Non
- ❖ Vous exigez l'inclusion d'une clause anticorruption dans les contrats que votre collectivité / organisme passe  Oui  Non

### L'audit / L'inspection

- ❖ **Votre collectivité / organisme s'est doté(e) d'un dispositif d'audit**  Oui  Non
- ❖ La mission d'audit est assurée par
  - un service d'audit interne ou une inspection agissant sur l'ensemble des processus
  - un service d'audit interne ou une inspection agissant principalement sur les marchés publics ou les processus à fort enjeu
  - un service d'audit externe à la collectivité / organisme
- ❖ La mission d'audit/d'inspection est directement rattachée
  - à l'exécutif territorial
  - au directeur général des services
  - autre
- ❖ Elle s'est explicitement vu confier une mission de prévention et de lutte contre la corruption  Oui  Non
- ❖ Elle peut se saisir d'un dossier de sa propre initiative  Oui  Non

### La formation

- ❖ **Dans votre collectivité / organisme il existe un dispositif**
  - ✓ de sensibilisation anticorruption des agents  Oui  Non
  - ✓ de sensibilisation anticorruption des élus  Oui  Non
  - ✓ de formation anticorruption des agents  Oui  Non
  - ✓ de formation anticorruption des élus  Oui  Non

## Annexe 5. Dispositifs applicables au service public local concourant à la prévention des atteintes à la probité

Dispositif	Personnes concernées et seuils
❖ Recueil des alertes <sup>34</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnes morales de droit public ou privé ayant plus de 50 salariés</li> <li>• Communes, EPCI FP de plus de 10 000 habitants</li> <li>• Départements et régions</li> </ul>
❖ Référent déontologue <sup>35</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes, départements, régions et EPCI</li> </ul>
❖ Nomination d'un référent CADA <sup>36</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablissements publics locaux ayant plus de 200 agents</li> <li>• Communes et EPCI ayant plus de 10 000 habitants</li> <li>• Départements et régions</li> </ul>
❖ Limitation des emplois familiaux <sup>37</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes, départements, régions et EPCI</li> <li>• Obligations renforcées pour les communes et EPCI ayant plus de 20 000 habitants</li> <li>• Obligations renforcées pour les communes et EPCI ayant plus de 100 000 habitants</li> </ul>
❖ Déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale <sup>38</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Département et régions</li> <li>• Communes et EPCI ayant plus de 20 000 habitants</li> <li>• Obligations renforcées pour les communes et EPCI ayant plus de 100 000 habitants</li> </ul>

<sup>34</sup> Décret n°2017-564 du 19 avril 2017.

<sup>35</sup> Décret n°2017-519 du 10 avril 2017.

<sup>36</sup> Art. R.330-2 du code des relations du public avec l'administration.

<sup>37</sup> Art. 110 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

<sup>38</sup> Art. 11 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013 modifiée.

❖ Déclaration préalable d'intérêts <sup>39</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Départements et régions</li> <li>• Communes, EPCI, les centres de gestion ayant plus de 80 000 habitants</li> </ul>
❖ Déclaration de situation patrimoniale dans la fonction publique <sup>40</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes, départements, régions, EPCI, syndicats mixtes, métropole d'Aix, CNFPT, CIG grande et petite couronne</li> <li>• Centres de gestion ayant plus de 20 000 habitants</li> <li>• Obligations renforcées pour les communes, EPCI, syndicats mixtes, centres de gestion, caisses de crédit municipal ayant plus de 150 000 habitants</li> </ul>
❖ Obligation de retrait des élus <sup>41</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes, départements, régions et EPCI</li> </ul>
❖ Obligation de retrait des agents en situation de conflit d'intérêts <sup>42</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous agents</li> </ul>
❖ Ouverture des données publiques <sup>43</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes de plus de 3 500 habitants</li> <li>• Départements et régions</li> <li>• Personnes morales de droit public ayant plus de 50 agents</li> <li>• Personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ayant plus de 50 salariés</li> </ul>
❖ Recueil des actes administratifs <sup>44</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communes et EPCI de plus de 3 500 habitants</li> <li>• Départements et régions</li> </ul>

Nb1 : le tableau, élaboré en octobre 2018, se veut indicatif.

Nb2 : Paris bénéficie d'un régime spécifique non repris dans le tableau.

<sup>39</sup> Art 25 ter et nonies de la loi 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

<sup>40</sup> Art. 25 quinquies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

<sup>41</sup> Décret n°2014-90 du 31 janvier 2014.

<sup>42</sup> Art. 25 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 modifiée.

<sup>43</sup> Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

<sup>44</sup> Art. R2121-10, 3131-1, 4141-1 et 5211-41 du code des relations du public avec l'administration.

## Annexe 6. La gestion des fonds européens au sens du règlement (UE) 1303/2013<sup>45</sup>

L'extrait ci-dessous est un résumé des exigences de l'Union européenne en matière de gestion régulière des fonds européens tiré du Règlement (UE) 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

### Article 122. Responsabilités des États membres

Les États membres s'assurent que les systèmes de gestion et de contrôle des programmes opérationnels sont mis en place [...]. [Ils] préviennent, détectent et corrigent les irrégularités et recouvrent les sommes indûment payées [...]. Ils notifient à la Commission les irrégularités qui excèdent 10 000 EUR de contribution des Fonds et la tiennent informée des principales évolutions des procédures administratives et judiciaires afférentes. En cas de soupçon de fraude, les irrégularités détectées, ainsi que les mesures préventives et correctives correspondantes, sont signalées à la Commission. [...] Lorsque des montants indûment payés à un bénéficiaire ne peuvent pas être recouverts en raison d'une faute ou d'une négligence d'un État membre, celui-ci est responsable du remboursement des montants concernés au budget de l'Union.

### Article 123. Désignation des autorités de gestion et de contrôle

Pour chaque programme opérationnel, chaque État membre désigne [une] autorité de gestion [...]. [...], l'État membre désigne [une] autorité de certification [...]. [...] l'État membre désigne [une] autorité d'audit [...].

### Article 125. Fonctions de l'autorité de gestion

1. L'autorité de gestion est chargée de la gestion du programme opérationnel [...].
2. [elle] établit un système d'enregistrement et de stockage des données relatives à chaque opération, nécessaires au suivi, à l'évaluation, à la gestion financière, aux vérifications et aux audits, y compris, le cas échéant, les données sur les différents participants aux opérations.
4. [...] l'autorité de gestion :
  - a) vérifie que les produits et services cofinancés ont été fournis et contrôle que les dépenses déclarées par les bénéficiaires ont été payées et qu'elles sont conformes au droit applicable, au programme opérationnel et aux conditions de soutien de l'opération ;
  - b) veille à ce que les bénéficiaires [...] exposés utilisent, soit un système de comptabilité distinct, soit un code comptable adéquat pour toutes les transactions liées à l'opération ;
  - c) met en place des mesures antifraude efficaces et proportionnées, tenant compte des risques identifiés ;
  - d) met en place des procédures afin que tous les documents relatifs aux dépenses et aux audits requis pour garantir une piste d'audit adéquate soient conservés [...].
6. Les vérifications sur place [...] peuvent l'être par sondage.

<sup>45</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=fr>.

## **Article 126. Fonctions de l'autorité de certification**

L'autorité de certification d'un programme opérationnel est responsable : a) d'établir et de transmettre à la Commission les demandes de paiement en certifiant qu'elles procèdent de systèmes de comptabilité fiables, sont fondées sur des pièces justificatives susceptibles d'être vérifiées et ont été contrôlées par l'autorité de gestion; [...] ; c) de certifier l'intégralité, l'exactitude et la véracité des comptes et de certifier que les dépenses comptabilisées sont conformes au droit applicable ; [...] ; e) d'assurer, aux fins de l'établissement et de la présentation des demandes de paiement, qu'elle a reçu des informations appropriées de la part de l'autorité de gestion sur les procédures suivies et les vérifications effectuées en rapport avec les dépenses; f) de prendre en considération [...] les résultats de l'ensemble des audits et contrôles effectués par l'autorité d'audit [...].

## **Article 127. Fonctions de l'autorité d'audit**

1. L'autorité d'audit fait en sorte que des contrôles du bon fonctionnement du système de gestion et de contrôle du programme opérationnel soient réalisés sur un échantillon approprié d'opérations [...].

3. L'autorité d'audit s'assure que le travail d'audit tient compte des normes d'audit internationalement reconnues.

4. Dans les huit mois suivant l'adoption d'un programme opérationnel, l'autorité d'audit prépare une stratégie d'audit pour la réalisation des audits. La stratégie d'audit précise la méthodologie de l'audit, la méthode d'échantillonnage pour les contrôles des opérations et la planification des audits pour l'exercice comptable en cours et les deux suivants.

5. L'autorité d'audit établit: a) un avis d'audit [...] ; b) un rapport de contrôle exposant les conclusions principales des audits, incluant les conclusions en rapport aux lacunes relevées dans les systèmes de gestion et de contrôle, ainsi que les mesures correctives proposées et appliquées.

## **Annexe 7. Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission européenne<sup>46</sup>**

Arachne est un outil informatique de la Commission européenne destiné à la recherche (data mining) et à la valorisation de données. Arachne peut renforcer l'efficacité de la sélection des projets, des contrôles de gestion ainsi que la prévention et la détection des fraudes car il intervient dans les vérifications administratives et les contrôles de gestion effectués par les autorités de gestion des fonds structurels. Arachne :

- i) constitue une base de données exhaustive des projets mis en œuvre au titre des Fonds structurels dans l'UE et communiqués par les autorités de gestion ;
- ii) enrichit ces données au moyen d'informations disponibles publiquement afin de détecter, sur la base d'un ensemble d'indicateurs de risque, quels sont les projets, bénéficiaires, contrats et contractants susceptibles de présenter des risques de fraudes, de conflits d'intérêts ou d'irrégularités ;
- iii) fournit des alertes de risques qui enrichissent les contrôles de gestion, mais il n'apporte aucune preuve d'erreur, d'irrégularité ou de fraude.

### **Méthodologie d'Arachne**

Les autorités de gestion transmettent les données opérationnelles des projets à la Commission européenne. Ces données sont complétées par des informations provenant de sources de données externes, Orbis et World Compliance, qui contiennent des données publiées officiellement et disponibles publiquement sur des entreprises et les personnes associées. Arachne calcule des indicateurs de risque individuels. L'outil de notation des risques d'Arachne recense plus de 100 indicateurs de risque, classés en sept catégories: passation de marchés, gestion des contrats, admissibilité, performance, concentration, alertes à la fraude, image, etc. Tous ces indicateurs de risque aident les autorités de gestion à repérer les projets, bénéficiaires, contrats et contractants qui présentent les risques les plus élevés. Une fois mis en place et intégré au système de gestion et de contrôle, Arachne peut considérablement renforcer le niveau de prévention et de détection et améliorer la lutte contre les irrégularités et la fraude.

### **Les avantages pour les autorités de gestion**

L'intégration d'Arachne au système de gestion et de contrôle et son utilisation effective dans les activités journalières de gestion et de vérification des dépenses et des projets peuvent contribuer au respect des exigences de probité du règlement (UE) n° 1303/2013.

La Commission fournit aux autorités qui en font la demande des formations destinées aux personnes chargées d'utiliser Arachne. Elle conseillera les autorités de gestion sur les possibilités d'intégration du programme dans leur travail journalier et dans leur système de gestion et de contrôle.

---

<sup>46</sup> Extrait de <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=fr>



**Agence française anticorruption**

23, avenue d'Italie 75013 Paris

[afa@afa.gouv.fr](mailto:afa@afa.gouv.fr)

Pour plus d'informations, rendez-vous sur

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

Twitter [AFA@AFA\\_gouv](https://twitter.com/AFA_gouv)

