

GÉRER LES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Guide pratique
à l'usage des décideurs locaux

Ouvrage sous la direction d'Anne Rinnert

Introduction d'Hugues Fourage et Pierre Villeneuve

GÉRER LES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Guide pratique à l'usage des décideurs locaux



Le cadre juridique de lutte contre les atteintes à la probité s'est considérablement renforcé ces dernières années, rendant parfois complexe l'application de la règle de droit.

Cet ouvrage a pour vocation de guider les décideurs territoriaux et les élus locaux dans l'identification des situations à risque, la promotion des bonnes pratiques et la maîtrise des enjeux de probité.

La première partie présente une analyse détaillée des infractions susceptibles d'être commises par les agents en cas de manquement aux principes déontologiques : *corruption, trafic d'influence, détournement de fonds publics, favoritisme, concussion et prise illégale d'intérêts.*

La seconde partie est dédiée à la gestion opérationnelle. Elle traite de nombreux dispositifs tels que la cartographie des risques, l'audit interne et les règles de déport. Elle met également en lumière le rôle crucial des acteurs clés — *référénts déontologues, lanceurs d'alerte et autorités de contrôle (AFA, HATVP, CRC)* — pour assurer une gouvernance éthique au sein des collectivités territoriales.

Rédigé par un collectif d'experts, ce guide pratique intègre de nombreux modèles et schémas synthétiques, offrant ainsi aux lecteurs des solutions concrètes pour instaurer une véritable culture de la probité dans l'action publique locale.

**Ouvrage sous la direction
d'Anne Rinnert**

Amaury BRANDALISE : DGA Secrétaire général au Conseil départemental de la Gironde

Louise BRÉHIER : Secrétaire générale, HATVP

Gaëlle BRUCHET : Directrice des affaires juridiques, mairie d'Achères

Luc BRUNET : Responsable de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale

Lucie CHAPUS-BERARD : Magistrat honoraire - Référent déontologue et référent laïcité

Jérôme CLADERA : Responsable mission inspection générale et déontologie, Bordeaux Métropole

Samuel DYENS : Avocat et Maître de conférences associé

Hugues FOURAGE : Référent élus, ancien député

Antoine JOCTEUR-MONROZIER : Vice-procureur au Parquet national financier, en charge du secrétariat général

Jordane MATHIEU : Directrice juridique et déontologie, HATVP

Aurore RANÇON-MEYREL : Directrice des organismes paritaires et de la promotion interne - CIG Petite Couronne

Vanessa RIBAS-BOURGUIGNON : Médiateur adjoint et référent déontologue des agents de la Ville de Nice et de la métropole Nice Côte d'Azur

Anne RINNERT : Responsable nationale de spécialité Éthique publique au CNFPT - Enseignante à Sciences Po Paris

Cindy RODRIGUES : Directrice des services techniques

Pierre VILLENEUVE : Avocat - Professeur associé à l'EHESP

Les
**réfé
ren
ces**

territorial **éditions**

ISBN : 978-2-8186-2263-6

GÉRER LES RISQUES D'ATTEINTES À LA PROBITÉ DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Guide pratique à l'usage des décideurs locaux

Ouvrage sous la direction d'Anne Rinnert

Introduction d'Hugues Fourage et Pierre Villeneuve

territorial *éditions*

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'envoyer un mail à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.

Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Territorial, Voiron – TREF 02A

ISBN: 978-2-8186-2263-6

ISBN version numérique: 978-2-8186-2264-3

Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Octobre 2024
Dépôt légal à parution

Sommaire

Les auteurs.....	5
Introduction	9
PARTIE 1 Le cadre juridique.....	15
CHAPITRE 1 Le contexte historique.....	17
CHAPITRE 2 État des lieux des atteintes à la probité	21
CHAPITRE 3 Définition des infractions.....	27
PARTIE 2 Gestion opérationnelle	49
CHAPITRE 4 Cartographie des risques et audit interne.....	51
CHAPITRE 5 Les règles de déport	93
CHAPITRE 6 Les acteurs.....	111
CHAPITRE 7 Le cadre déontologique applicable aux acteurs publics locaux..	173
PARTIE 3 Annexes	
ANNEXE 1 Identifier les bonnes pratiques pour prévenir et lutter contre le risque de favoritisme dans les achats publics.....	241
ANNEXE 2 Recommandations relatives aux cadeaux, avantages et invitations dans la sphère publique locale.....	247
ANNEXE 3 Code général de la fonction publique, chapitre II « Prévention des conflits d'intérêts et d'infractions pénales »	251
ANNEXE 4 Décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.....	257

ANNEXE 5	Réponse ministérielle : saisine par un élu de l'opposition du référent déontologue sur le cas d'un autre élu	267
	Bibliographie	269
	Liste des modèles.....	271
	Liste des schémas synthétiques.....	273
	Liste des abréviations	275
	Index	277
	Table des matières.....	281

Les auteurs

Ouvrage sous la direction d'Anne RINNERT

Introduction de Hugues Fourage et Pierre Villeneuve

Amaury Brandalise

Coprésident de la Fresque des Valeurs Républicaines, ancien Vice-Président de l'*Association des Administrateurs Territoriaux de France*, Amaury Brandalise est DGA Secrétaire Général au conseil départemental de la Gironde. Haut fonctionnaire territorial, il a occupé depuis 20 ans différents postes au sein d'équipes de direction générale, développant une expérience confirmée en matière de pilotage stratégique, de négociation, de management d'équipes, de conduite de démarches de transformation des organisations et d'expertise sur les fonctions ressources. Il est auteur d'ouvrages sur la déontologie et la probité.

Louise Bréhier

Maître des requêtes au Conseil d'État, Louise Bréhier a exercé les fonctions de conseillère juridique, cheffe du bureau des questions juridiques et institutionnelles au secrétariat général des affaires européennes (SGAE), avant d'être nommée, le 31 octobre 2023, secrétaire générale de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. Ancienne élève de l'École normale supérieure et de l'École nationale d'administration, (promotion « George Orwell »), Louise Bréhier fut nommée auditrice au Conseil d'État en 2017. Elle a notamment travaillé auprès du directeur général de l'administration et de la fonction publique (2019-2020) et de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France (2020).

Gaëlle Bruchet

Juriste de formation, Gaëlle Bruchet occupe des fonctions juridiques depuis plus de 10 ans en collectivité territoriale avec une appétence particulière pour le droit de la fonction publique et les thématiques qui en découlent.

Luc Brunet

En tant que responsable de l'Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, Luc Brunet suit depuis plus de 20 ans le contentieux pénal des acteurs publics locaux. Dans le cadre de ses missions, il intervient régulièrement auprès des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux pour des actions de sensibilisation à la prévention des risques, notamment des conflits d'intérêts. Il contribue également à l'alimentation du site de l'Observatoire (www.observatoire-collectivites.org) et à la rédaction du rapport annuel sur le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Ces ressources constituent des sources précieuses d'information pour tous ceux qui s'intéressent à la prévention et à la cartographie des risques.

Lucie Chapus-Berard

Après une première expérience professionnelle dans la fonction publique d'État, Lucie Chapus-Berard a été magistrat de l'ordre judiciaire, où elle a exercé différentes fonctions spécialisées, notamment pénales. En accessoire de celles-ci, elle a dispensé des formations aux agents publics sur leurs obligations statutaires et la probité. Elle est aujourd'hui magistrat honoraire et depuis 2019 elle est le Référent déontologue de la Métropole Aix-Marseille-Provence, en charge des agents et des élus. Elle participe également aux dispositifs mis en place par la Métropole en matière de prévention du harcèlement, ainsi qu'à celui du traitement des alertes. Enfin, elle est également le référent laïcité de cette collectivité.

Jérôme Cladéra

Référent déontologue, alerte éthique et laïcité au sein d'un établissement public justifie d'une formation juridico économique. Son parcours professionnel s'articule autour de postes de consultant juridique et d'autres plus opérationnels en ressources humaines. Jérôme Cladéra intervient régulièrement en qualité de formateur sur le statut de la fonction publique et la déontologie.

Samuel Dyens

Samuel Dyens est avocat associé au sein du cabinet GOUTAL, ALIBERT & Associés, en charge du pôle « Droit pénal des affaires publiques ». Ancien cadre dirigeant de département, Il accompagne les collectivités publiques dans leurs démarches de prévention des risques d'atteinte à la probité (cartographie, code de conduite, conflits d'intérêts...). Il intervient également auprès des élus et agents publics en défense pénale. Il est par ailleurs Maître de conférences associé à l'Université de NÎMES, et publie très régulièrement des articles sur ces thèmes.

Hugues Fourage

Référent en déontologie des élus, Hugues Fourage possède une solide formation juridique et une expérience en tant que directeur général au sein de collectivités locales. Il intervient régulièrement à l'université en tant que vacataire, où il enseigne la prévention des risques juridiques. Parallèlement, il anime une e-communauté dédiée à la déontologie et à la transparence pour le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT). Enfin, il est consultant et formateur, apportant son expertise aux collectivités territoriales sur ces thématiques.

Antoine Jocteur-Monrozier

Après avoir commencé sa carrière à la section financière du parquet de Meaux, il a exercé comme magistrat au sein du bureau droit économique et financier de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice. Il a été ensuite détaché pendant trois ans à l'Agence française anticorruption en tant qu'adjoint au chef du département du conseil aux acteurs publics. Il a enseigné pendant cinq ans le droit pénal des activités publiques à l'Université Paris Est Créteil.

Jordane Mathieu

Diplômée de la faculté de droit de Paris X, Madame Jordane Mathieu a exercé les fonctions d'avocate avant de devenir magistrate administrative en 2009. Elle a exercé ses fonctions au sein des tribunaux administratifs d'Amiens et Montreuil. Elle a également été cheffe du bureau des affaires juridiques de l'énergie au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. Elle occupe, depuis juin 2023, les fonctions de directrice juridique et déontologie au sein de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Aurore Rançon-Meyrel

Titulaire d'un master II en droit public des affaires, Aurore Rançon-Meyrel est actuellement directrice des organismes paritaires et de la promotion interne au CIG Petite Couronne (93). Au service des collectivités depuis 20 ans sur des fonctions support, principalement dans le domaine juridique (affaires juridiques, assemblées et achat public), elle est très engagée sur les questions d'évolution du rôle du juriste territorial. C'est dans ce cadre qu'elle a décidé de se former au Legal design et d'appliquer cette démarche au quotidien. Elle est également Vice-Présidente de l'Association nationale des juristes territoriaux.

Vanessa Ribas-Bourguignon

Titulaire d'un Master en droit public, en droit des affaires et en management des administrations publiques, Vanessa Ribas-Bourguignon a acquis 17 ans d'expérience sur différents postes de cadre de l'administration puis en qualité de collaborateur de cabinet, au sein des collectivités territoriales. Référent déontologue des agents et lanceur d'alerte pour la Ville de Nice et la Métropole Nice Côte d'Azur depuis 2021, elle est également formatrice au Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Ainsi, elle accompagne les agents dans la prévention des conflits d'intérêts et les atteintes à la probité, en renforçant les dispositifs éthiques.

Anne Rinnert

Diplômée de Sciences Po, Anne Rinnert y enseigne depuis près de 15 ans en Master 2 à l'École d'affaires publiques et en première année sur le campus européen de Nancy. Responsable nationale de spécialité Éthique publique au CNFPT, elle est notamment en charge de l'offre de formation dédiée aux affaires juridiques, à la déontologie et aux valeurs de la République.

Cindy Rodrigues

Diplômée d'un Master en génie urbain, Cindy Rodrigues a occupé des postes d'encadrement de services techniques lui permettant d'acquérir depuis 14 ans de riches expériences pluridisciplinaires. Forte de son expertise technique et de ses compétences managériales, elle a trouvé dans la fonction publique territoriale un environnement où son rôle transversal et technique prend son sens.

Pierre Villeneuve

Ancien directeur des affaires juridiques et de la commande publique en collectivité territoriale et en préfecture de région, Pierre Villeneuve est aujourd'hui avocat au barreau de Rennes (Goutal Alibert et Associés).

Docteur en droit, il est professeur associé à l'EHESP et intervenant pour le CNFPT depuis de nombreuses années.

Introduction

« *Fraus omnia corrumpit* », « la fraude corrompt le tout » dit l’adage latin.

Le terme corruption désigne, on le sait, plusieurs infractions pénales regroupées au sein d’une section III « Des manquements au devoir de probité » du chapitre II « *Des atteintes à l’administration publique commises par des personnes exerçant une fonction publique* » au sein du titre III du livre IV du Code pénal. Les atteintes à la probité (C. pén., art. 432-10 à 432-16) sont :

- la corruption ;
- le trafic d’influence ;
- le détournement de fonds publics ;
- la prise illégale d’intérêts ;
- la concussion (perception illicite d’argent par un fonctionnaire) ;
- le délit d’octroi d’avantages injustifiés ou favoritisme.

Depuis 2013 et les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique⁽¹⁾, les pouvoirs publics se sont dotés d’un important dispositif législatif de prévention et de lutte contre les atteintes à la probité dans la sphère publique (lois du 11 octobre 2013, loi du 31 mars 2015⁽²⁾, loi du 9 décembre 2016⁽³⁾ dite loi Sapin 2, lois du 15 septembre 2017⁽⁴⁾). Le législateur de 2013 apporta une réponse au séisme politico-juridico-administratif consécutif à la découverte d’une déclaration mensongère d’un ancien ministre du budget. Ainsi, les obligations déclaratives d’intérêt et de situation patrimoniale devinrent l’un des premiers référentiels déontologiques de la sphère publique nationale comme locale. Concomitamment, la loi du 31 mars 2015 relative au statut de l’ élu local, imposa la lecture et la remise d’une charte de l’ élu local lors de la séance d’installation consécutive aux élections. Lors des élections présidentielles de 2017, le Président de la République, alors candidat à l’élection, s’engagea à renforcer le cadre déontologique et légal des lois du 11 octobre 2013. Les lois du 15 septembre interdisent notamment la possibilité pour les exécutifs locaux de pourvoir au recrutement de membres de leurs familles comme collaborateurs de cabinet.

En matière de prévention et de lutte contre les atteintes à la probité, la loi du 6 août 2019⁽⁵⁾ relative à la transformation de la fonction publique accentue les compétences de contrôle déontologique et préalable du référent déontologue et de la HATVP pour les mobilités ou les départs de la fonction publique vers le secteur privé.

(1) Loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

(2) Loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l’exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

(3) 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.

(4) Loi organique n° 2017-133 du 15 septembre 2017 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

(5) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Enfin, les lois du 21 mars 2022⁽⁶⁾ relative à la protection du lanceur d'alerte, applicable depuis le 1^{er} septembre 2022, renforcent une fois encore le régime de protection du lanceur d'alerte et des obligations de recueil et de traitement de ces mêmes alertes par les autorités publiques.

Imposant et jugé complexe, l'arsenal législatif l'est assurément pour les décideurs publics comme pour les élus locaux. La sphère publique locale, qu'il s'agisse des agents publics ou des élus locaux, intègre désormais, l'impératif déontologique dans la conduite des politiques publiques.

Deux instances, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique⁽⁷⁾ (HATVP) et l'Agence française anticorruption⁽⁸⁾ (AFA) sont chargées de conseiller, d'assister, de contrôler les obligations déclaratives d'intérêts et de patrimoine des décideurs publics et de prévenir et lutter contre les atteintes à la probité dans la sphère publique.

Toutefois, selon l'indice de perception 2023 de corruption de *Transparency International France*, la France n'est classée que 20^e sur 180 pays. Ce classement relatif est multicausal selon la HATVP. S'agissant plus spécifiquement de la sphère publique locale, la HATVP relevait, dans son rapport d'activité 2022, « *un degré de maturité jugé insuffisant des acteurs publics, [...] des règles insuffisamment maîtrisées en matière de pantouflage et de mobilité public-privé* ». À cet égard, on peut relever une connaissance approximative et faible des règles, souvent en fonction de la petite taille des collectivités, notamment en raison d'une absence de structuration juridique faute de moyens. Dans le même ordre d'idées l'appréhension des questions de probité à l'aune d'une vision de « bon sens » est parfois problématique tant elle peut induire en erreur, à l'instar également d'une pratique du « copier-coller ».

De manière générale, peu de collectivités territoriales (environ 25 % selon les chiffres de l'AFA) ont mis en place une cartographie des risques d'atteinte à la probité en matière de subventions ou de marchés publics. La mutualisation des moyens à une échelle intercommunale est une question à se poser.

Une dernière explication réside aussi dans les moyens alloués aux instances de contrôle que sont l'AFA et la HATVP. Sur ce point, l'une et l'autre sollicitent régulièrement un renforcement de leurs effectifs au vu de l'élargissement de leurs missions respectives. À titre d'illustration, l'AFA est désormais compétente pour contrôler les plans de lutte contre des atteintes à la probité des établissements publics locaux ou satellites comme les sociétés

(6) Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.

(7) Les missions de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique s'articulent autour de quatre grands axes : le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des élus et décideurs publics, la prévention des conflits d'intérêts public-privé et public-public, le contrôle des mobilités entre les secteurs public et privé, la régulation de la représentation d'intérêts par un registre national.

(8) Créée par la loi du 9 décembre 2016, l'AFA :

- élabore des recommandations et des guides pratiques qui, avec la loi Sapin 2 et ses décrets d'application, constituent le référentiel anticorruption français ;
- mène des actions de sensibilisation et de formation auprès de tous types d'acteurs, publics ou privés ;
- apporte un appui aux acteurs publics ou privés pour la mise en œuvre de leur dispositif anticorruption et répond à leurs saisines ;
- contrôle en application des articles 3 et 17 de la loi Sapin 2 l'existence et l'efficacité des dispositifs anticorruption mis en place par les acteurs publics et les grandes entreprises.

d'économie mixte locales (SEML) ou sociétés publiques locales (SPL), en application de la loi 3DS du 21 février 2022⁽⁹⁾.

Le phénomène corruptif est intense et rampant comme le souligne un récent rapport d'information parlementaire relatif au narcotrafic (« Un nécessaire sursaut : sortir du piège du narcotrafic », Sénat, Rapport de commission d'enquête, n° 588 (2023-2024), tome I, déposé le 7 mai 2024).

Afin de gérer le risque de corruption des agents publics tout au long de leur carrière, la commission d'enquête parlementaire fait plusieurs recommandations et propositions relatives aux agents publics (proposition n° 29) :

- sensibiliser et former les agents tout au long de leur carrière, en mettant également à leur disposition des outils d'aide à l'évaluation individuelle du risque corruptif et en instaurant un baromètre annuel de la sensibilisation ;
- élargir le périmètre des fonctionnaires soumis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;
- consolider les dispositifs d'alerte interne ;
- prévoir un accompagnement et un suivi RH spécifique pour les agents publics sanctionnés pour atteinte à la probité.

Parmi les différentes recommandations issues des rapports d'activité 2022 et 2023 de la HATVP, certaines propositions (propositions n° 5 et 6) concernent plus directement les collectivités territoriales et les établissements publics :

- étendre le champ des responsables publics soumis au contrôle de la Haute Autorité lors de leur mobilité vers le secteur privé, au titre de l'article 23 de la loi du 11 octobre 2013, aux titulaires de fonctions exécutives locales visés au 3° du I de l'article 11 de la loi, c'est-à-dire :
 - * les vice-présidents et conseillers titulaires d'une délégation de signature ou de fonction des conseils régionaux et départementaux et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 100 000 habitants,
 - * les adjoints au maire des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation de signature ou de fonction,
- créer un contrôle des mobilités vers le secteur privé pour les agents, quel que soit leur statut, de certains établissements publics industriels et commerciaux (Epic) de l'État tels que l'Union des groupements d'achats publics (Ugap) ou la Solideo, d'établissements publics spéciaux comme la Caisse des dépôts et consignations et d'établissements publics rattachés aux collectivités territoriales tels que les offices publics de l'habitat, à l'occasion de leur départ vers le secteur privé.

Selon les données communes du service statistiques ministériel de la sécurité intérieure et de l'AFA, publiées en mai 2024, 829 délits d'atteinte à la probité ont été enregistrés par la Police et la Gendarmerie nationales en 2023. Selon cette enquête, le nombre des atteintes à la probité enregistrées se stabilise en 2021 après une hausse soutenue entre 2016 et 2021. La Corse et les départements d'outre-mer concentrent un nombre plus élevé d'atteintes à la probité enregistrées, rapporté au nombre d'habitants.

(9) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Plus récemment, la commission d'enquête du Sénat sur le narcotrafic a insisté sur la nécessité de renforcer la lutte contre la corruption tout au long de la carrière des agents publics. Ce rapport d'enquête publié en mai 2024 doit participer à une prise de conscience collective et rapide que la corruption est susceptible de présenter de nombreux visages, dont celui d'une corruption « à bas bruit », plus difficilement identifiable, mais dont les risques sont bien réels pour l'État comme pour les collectivités territoriales.

Rapport au nom de la commission d'enquête du Sénat, n° 588, sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, 14 mai 2024

Proposition n° 29 : Gérer le risque de corruption tout au long de la carrière des agents publics :

- confier aux inspections la réalisation d'un audit « en centrale » et sur le terrain pour caractériser le risque de corruption et ses facteurs facilitants ;
- cartographier le risque corruptif, à la fois à l'échelle d'une administration (sensibilité des postes, organisation du travail) et à l'échelle de chaque agent (fonctions, facteurs de risque) ;
- transmettre obligatoirement aux inspections l'ensemble des cas de corruption ou de manquements à la probité constatés au sein d'une administration et assurer la cohérence du dispositif anticorruption (signalement, audit, adaptation des mesures de prévention) ;
- sensibiliser et former les agents tout au long de leur carrière, en mettant également à leur disposition des outils d'aide à l'évaluation individuelle du risque corruptif et en instaurant un baromètre annuel de la sensibilisation ;
- cribler systématiquement et à échéance régulière les agents publics des services répressifs, de la douane et de l'administration pénitentiaire ;
- élargir le périmètre des fonctionnaires soumis à une obligation de déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ;
- solliciter davantage Tracfin pour tracer l'environnement financier et patrimonial d'un agent suspecté d'atteinte à la probité ;
- consolider les dispositifs d'alerte interne ;
- prévoir un accompagnement et un suivi RH spécifique pour les agents publics sanctionnés pour atteinte à la probité ;
- publier systématiquement un communiqué de presse sur l'intranet pour tous les cas de corruption ;
- intégrer dans le plan de contrôle de l'Agence française anticorruption une évaluation du dispositif mis en place par la Police nationale, la Gendarmerie nationale, la douane, l'administration pénitentiaire et les services judiciaires pour lutter contre la corruption en lien avec la criminalité organisée.

Schématiquement, la prévention et la lutte contre les atteintes à la probité reposent sur trois piliers : l'engagement de l'instance dirigeante, l'élaboration d'une cartographie des risques, la mise en place d'outils de gestion de risque tels qu'un code de conduite ou un dispositif d'alerte éthique.

L'engagement de l'instance dirigeante⁽¹⁰⁾ est essentiel, mais aussi la cause de la cartographie des risques. Les élus locaux, maires, présidents de collectivité doivent être convaincus que cette démarche n'est pas seulement la volonté de répondre à de nouvelles obligations déontologiques et de conformité, mais bien plus encore un levier managérial pour les agents publics et les élus. La cartographie des risques devient alors et aussi un outil de pédagogie et d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques dans un contexte de raréfaction des ressources financières et d'exigence accrue des citoyens dans les politiques publiques.

(10) Le terme désigne ici l'exécutif ou le représentant de la collectivité territoriale ou groupement (maire, président d'EPCI, du conseil départemental, régional, de la métropole ou de la collectivité à statut particulier).

La création récente du référent déontologue pour les élus, désigné par l'assemblée délibérante, est une innovation judicieuse pour appréhender et responsabiliser l'ensemble des élus sur ces questions. Ce nouvel outil, qui tarde quelque peu à se mettre réellement en place un an après sa création, est certainement, dans l'avenir, appelé à jouer un rôle majeur.

Le présent ouvrage adopte une approche itérative et pédagogique permettant aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux agents publics de s'approprier progressivement la démarche de prévention des risques que promeut l'AFA.

Itérative, car elle repose en premier lieu sur une cartographie des risques de l'entité publique en lien avec ses compétences et domaines d'intervention. La gestion des ressources humaines, le versement de subventions et la passation des marchés publics constituent les axes privilégiés du contrôle de conformité de l'AFA. Autant de secteurs en lien avec les compétences que les collectivités territoriales devront privilégier. Au-delà de la présentation des enjeux et de la méthode pour conduire une cartographie des risques, le lecteur trouvera en annexe des documents pratiques permettant de cerner au mieux les différents enjeux.

Pédagogique, la démarche retenue ici l'est assurément en ce qu'elle permet au lecteur d'appréhender des notions pas toujours connues ou maîtrisées et de disposer aussi, en annexe du présent ouvrage, de modèles types et/ou de documents pratiques et opérationnels utilisables pour leur mise en œuvre.

Préventive, la construction de cet ouvrage l'est également en ce qu'il doit permettre d'inscrire l'action des entités publiques, collectivités territoriales ou groupements satellites des collectivités territoriales dans une meilleure connaissance des risques et donc de leur maîtrise.

Progressive : après une présentation générale du cadre juridique, des différentes infractions pénales communément identifiées sous le terme de corruption, l'ouvrage aborde, conformément aux recommandations actuelles de l'AFA, la cartographie des risques, le contrôle interne et l'évaluation des tiers. Face à une multiplication des référents présents ou désignés en leurs seins, le guide abordera les modalités de désignation et d'articulation entre ces différents référents ainsi que le rôle premier du référent alerte dans le traitement des alertes éthiques.

Le présent ouvrage se veut un guide, au sens premier et noble du terme. Il constitue un fil d'Ariane pour toute collectivité territoriale, élu local ou agent qui se lance dans la démarche de prévention de la lutte contre les atteintes à la probité. Cette démarche n'est pas seulement juridique ou financière, elle est aussi, et peut-être avant tout, managériale en ce qu'elle constitue la première étape vers l'élaboration de bonnes pratiques communes. Pour ce faire, de nombreuses annexes, conformes aux exigences de l'AFA et de la HATVP complètent assurément ce guide pratique pour les collectivités territoriales et leurs agents !

Bonne lecture !

Hugues Fourage et Pierre Villeneuve