

Intervention du directeur de l'Agence française anticorruption au Congrès des maires
Le 21 novembre 2018

Monsieur le président du Sénat,

Monsieur le président de l'association des maires de France,

Mesdames et messieurs les maires et présidents d'intercommunalités,

C'est un honneur pour moi que de pouvoir intervenir devant une aussi nombreuse et aussi prestigieuse assemblée et, vous l'imaginez sans peine, c'est un vrai défi d'avoir à le faire car je sais que les dispositions de la loi Sapin 2 qui fondent les missions de l'Agence française anticorruption et les obligations faites, notamment aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunales d'adopter des procédures de conformité anticorruption sont fatalement vécues par les acteurs de terrain que vous êtes, comme une contrainte de plus à assumer avec des moyens toujours plus réduits.

J'en ai pleinement conscience mais je crois aussi profondément que tout ce qui peut être de nature à normaliser le fonctionnement d'une institution est de nature à protéger ceux qui la composent et a fortiori ceux qui la dirigent.

Sans édulcorer mon propos donc, je vous présenterai succinctement nos missions dans ce qu'elles ont pour vous de plus contraignant mais aussi dans ce qu'elles ont de plus rassurant pour vous-même, pour vos administrés donc et pour la démocratie que vous faites vivre jusque dans les communes les plus reculées de notre territoire, car la France ne commence ni ne s'arrête à la porte de Versailles.

Je voudrais repartir d'ici avec l'assurance raisonnable de vous avoir convaincus, pour ceux d'entre vous qui ne le sont pas déjà, que l'adoption d'un programme de conformité anticorruption, s'il n'élimine pas totalement les risques de corruption, atténue très sensiblement, par une saine organisation des structures et une meilleure division des tâches, les risques de corruption systémique ; il permet aussi de mieux sérier les responsabilités.

Je voudrais aussi vous convaincre de ce que l'organisation des procédures et des tâches que nous vous proposons, si elle constitue aujourd'hui une charge et un investissement, produira demain ses effets dans bien d'autres domaines que celui de l'anticorruption et sera rapidement amortie et donc rentable.

Pourquoi AFA est-elle présente au Congrès des maires ?

L'AFA et plus particulièrement le département du conseil aux acteurs publics dirigé par Madame Sandrine JARRY, a d'ores et déjà noué des relations techniques avec les services de l'AMF : une rencontre a eu lieu le 19 décembre 2017, puis l'AMF a relayé l'enquête de l'AFA auprès de ses 40 000 contacts. Une intervention du département du conseil aux acteurs publics a eu lieu le 2 octobre à l'AMF devant les directeurs des associations départementales de maires.

Il est envisagé, en 2019, de confier à l'AFA l'animation de sessions de formation d'une journée pour les élus, sessions qui seraient inscrites au catalogue de formation de l'AMF.

Enfin, j'ai reçu le 23 avril 2018 Monsieur le président de l'Association des maires de France, c'est à l'occasion de cet entretien, au cours duquel a été évoquée la possibilité de la réalisation d'un guide pour les élus, que celui-ci m'a invité à m'exprimer lors de ce congrès, je l'en remercie vivement.

Le mot « corruption » est encore tabou et l'évaluation du sujet n'est fondée sur aucun indicateur scientifique autre que les condamnations pénales qui ne sauraient à elles seules rendre compte de la réalité du phénomène.

Ainsi prospère l'idée que la corruption pourrait, à défaut d'être mesurée, être ressentie, un peu comme la température... Et l'opinion oscille entre l'idée que la corruption n'existerait pas chez nous ou, au contraire, que tous les acteurs publics seraient forcément corrompus. La vérité est sans doute quelque part entre les deux...mais où ? Il appartiendra à notre Agence de le déterminer.

Ces positions extrêmes perturbent le baromètre de la confiance politique et ne peuvent qu'accentuer le mal être récemment rapporté par une enquête du Cévipof.

Que fait l'AFA ?

- ✓ l'AFA est un service à compétence nationale, placé auprès du ministre de la justice et du ministre chargé du budget,
- ✓ L'AFA a pour vocation générale d'aider les autorités compétentes et les personnes qui y sont confrontées à prévenir et détecter les faits de corruption, de trafic d'influence, de concussion, de prise illégale d'intérêt, de détournement de fonds publics et de favoritisme ;
- ✓ Cette vocation s'exerce à travers des missions de conseil et des missions de de contrôle.

- Mission de conseil envers les collectivités locales

L'AFA participe à la coordination administrative, centralise et diffuse les informations permettant d'aider 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. Par souci de simplification, je parlerai désormais de « corruption », au sens large.

Dans ce cadre, l'AFA apporte son appui aux administrations de l'Etat, aux collectivités territoriales et à toute personne physique ou morale.

L'AFA 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. Ces recommandations, qui font l'objet d'un avis publié au journal officiel, sont adaptées à la taille des entités concernées et à la nature des risques identifiés. Les premières recommandations publiées au journal officiel du 22 décembre 2017 ont vocation à s'appliquer aussi bien aux acteurs économiques privés ou publics (EPIC), qu'aux administrations de l'Etat et décentralisées.

Ces recommandations, dépourvues de force contraignante, ont consisté pour l'essentiel à aider les organisations dans la compréhension et dans la mise en œuvre du nouveau dispositif légal.

- Mission de contrôle envers les collectivités locales

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 pour prévenir et détecter les faits de corruption. J'insiste sur le fait que, si pour les personnes publiques et associatives que je viens d'énumérer le législateur n'a pas prévu d'obligations spécifiques et donc de sanctions administratives - à l'inverse de ce qu'il a prévu pour les acteurs économiques de grande taille - la mise en œuvre de ces procédures de conformité n'en demeure pas moins une obligation générale pour les communes et les EPCI et ce, quelle que soit leur taille.

Concrètement, quelles actions ont été mises en œuvre par l'AFA après 14 mois d'existence opérationnelle ?

- ✓ Missions de contrôle des collectivités locales :

Un certain nombre de contrôles d'acteurs publics ont d'ores et déjà été mis en œuvre qui concernent deux régions, deux départements, une société d'économie mixte et un établissement public de coopération intercommunale, en l'occurrence une métropole.

Aucune commune n'a pour l'instant été contrôlée.

Les décisions de contrôle sont prises par le directeur qui ne peut, dans l'exercice de ce pouvoir, ni recevoir ni solliciter d'instructions d'une quelconque autorité administrative ou gouvernementale.

J'ai fait le choix de contrôler d'abord les organisations les plus lourdes et les mieux dotées.

- ✓ Missions de conseil envers les collectivités locales :

- La Publication des recommandations notamment à l'attention du service public il y a presque un an
- La rencontre des associations d'élus locaux et associations professionnelles du secteur public local
- L'accompagnement des acteurs publics : service public local mais aussi l'Etat

- Enfin, une enquête en ligne auprès de 110 000 élus locaux et agents territoriaux, qui visait à l'établissement d'un état des lieux de la prévention de la corruption dans le service public local a été lancée par l'AFA, en partenariat avec les associations d'élus locaux et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Cette enquête portait sur la connaissance des atteintes au devoir de probité ainsi que sur les mesures de prévention prises par les entités publiques locales. Elle s'inscrivait dans la préparation dont notre agence est chargée, du plan national pluriannuel de lutte contre la corruption prévu par le décret n°2017-329 du 14 mars 2017.

Ses résultats, qui sont publiés aujourd'hui même, peuvent être consultés sur notre site. Les conclusions de cette enquête permettront de préciser les recommandations de l'AFA en fonction des types d'entités concernées.

Je remercie vivement les communes pour leur participation à cette enquête, elles représentent 94% des répondants et je remercie également l'AMF pour avoir facilité la diffusion de ce questionnaire.

Que retenir de l'enquête en ligne ?

- ✓ Elle constitue un état des lieux reflétant la diversité des situations individuelles : grandes communes / petites communes...
- ✓ Elle révèle, en règle générale, un état de préparation inachevé
- ✓ les communes de taille plus importante se sont mieux préparées
- ✓ néanmoins des petites communes ont trouvé les moyens de « faire quelque chose »
- ✓ une inquiétude toutefois : les dispositifs obligatoires tels que le référent déontologue et le dispositif de recueil des alertes sont encore trop peu connus et donc insuffisamment déployés.

Sont en effet assujettis à l'obligation de recueillir les alertes, en application du décret n°2017-564 du 19 avril 2017, les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant au moins une commune de plus de 10 000 habitants.

De même, l'article 1^{er} du décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique dispose qu'en application de l'article 28 bis de la loi du 13 juillet 1983, un référent déontologue est désigné pour la fonction publique territoriale, dans les collectivités territoriales et les établissements publics qui en relèvent.

Que faire quand on est une commune ?

- ✓ d'abord, naturellement, mettre en œuvre les dispositifs légaux obligatoires, je fais ici allusion
 - au référent déontologue et au recueil des alertes que je viens de rappeler
 - aux obligations déclaratives (intérêts et patrimoine)
 - aux obligations de déport et de retrait en cas de conflits d'intérêts qui peuvent, vous le savez, dégénérer en prise illégale d'intérêt
 - à la législation sur les emplois familiaux
 - et enfin, aux obligations de publication des données publiques
- ✓ Evidemment, mettre en œuvre un dispositif anticorruption adapté à la taille et aux risques des communes

Que peut l'Agence pour les communes ?

- ✓ participer à la formation des élus à travers l'action de formation de l'AMF
- ✓ participer à la formation des agents territoriaux :

Une convention à ce sujet a été signée avec le CNFPT au mois de mai 2018.

La prévention des risques de corruption suppose une sensibilisation générale des acteurs et une formation des agents et élus susceptibles d'être exposés à ces risques. Sur ce point, 18,4 % seulement des entités disposent d'un plan de sensibilisation des personnes et 3,3% procèdent à des formations dédiées.

Dans ce contexte, l'AFA a développé avec le CNFPT une formation en ligne qui porte sur la gestion publique locale et la prévention des atteintes à la probité. Cette formation a déjà été suivie, entre septembre et octobre 2018, par environ 5000 personnes. Une nouvelle diffusion de cette formation aura lieu à partir du 26 novembre prochain et les inscriptions pourront être reçues jusqu'au 30 décembre 2018.

Comme je l'indiquais au tout début de mon propos, invisible et difficile à mesurer, la corruption est tantôt niée, tantôt fantasmé.

Vous ne pouvez rien contre ça et pourtant vous en subissez directement les conséquences.

Aucun système ne peut éradiquer la corruption mais les mécanismes de protection collectifs que nous vous proposons peuvent vous permettre, non seulement d'afficher votre engagement personnel, mais également d'améliorer

la transparence de votre action et d'ainsi dissiper les éventuels soupçons. Je suis convaincu de vos efforts et vous réaffirme notre volonté de vous aider.

Je vous remercie de votre attention.