

**Régionales  
2021**

6 PROPOSITIONS POUR  
**RENFORCER  
L'INTÉGRITÉ DE LA VIE  
PUBLIQUE LOCALE**

**MAIRIE**

# INTRODUCTION

Alors que les prochaines élections régionales approchent, il est utile de tracer un bref panorama de la mandature qui s'achève. Celle-ci aura été marquée par des évolutions législatives importantes en matière de transparence et d'intégrité de l'action publique locale. Les conseillers régionaux élus en 2015 ont en effet été parmi les premiers élus à se prêter aux nouvelles exigences déontologiques créées par la loi relative à la transparence de la vie publique votée quelques mois plus tôt en Octobre 2013. Dans les années qui ont suivi, l'implication des acteurs de la société civile et l'exigence croissante des citoyens sur les questions d'intégrité et de lutte contre la corruption ont conduit à l'adoption de nombreux textes législatifs ayant un impact décisif sur les collectivités territoriales. Ces textes auraient sans doute pu aller plus loin encore mais n'en ont pas moins donné à chaque fois une impulsion renouvelée à la lutte contre la corruption au niveau local.

Transparency International France souhaite que cette prochaine mandature soit l'occasion de parvenir à une maturité indispensable. En effet, si les conseillers régionaux restent les élus en lesquels les Français ont le plus confiance, juste après les élus municipaux<sup>1</sup>, la crise de confiance politique traversée par la France depuis une décennie est encore loin d'être résolue. Or

<sup>1</sup> Selon le [Baromètre de la confiance politique](#) produit par le CEVIPOF en Février 2021

<sup>2</sup> Selon le [Rapport 2020](#) de l'Observatoire SMACL du risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux. Le taux de mise en cause pénale contre les élus locaux est, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, de 0,302 % toutes infractions confondues pour les élus locaux.

les condamnations pénales d'élus locaux et d'agents territoriaux pour atteinte à la probité persistent<sup>2</sup>, avec une volonté récente des juges de prononcer aussi des peines d'inéligibilité. Même si ces cas restent heureusement peu nombreux, le nombre d'élus mis en cause n'en est pas moins en hausse sensible sur la mandature 2015-2020 par rapport à la mandature précédente. Ces chiffres suffisent à nourrir le cliché populiste du « tous pourris » qui pourrait à terme nuire à l'image positive des élus locaux.

Pour relever ce défi, nous proposons donc 6 engagements aux futurs présidents de conseils régionaux ainsi qu'aux principaux collaborateurs du président de l'exécutif, lorsque ces engagements leur seront applicables. Il s'agit d'une part de propositions qui visent à mettre en œuvre les nouveaux dispositifs que les collectivités ne se sont pour l'instant pas suffisamment appropriés : **appliquer un plan de prévention de la corruption, réaliser la transparence des données**. Mais il s'agit aussi de bonnes pratiques qui complèteraient utilement les dispositifs légaux existants : **publier un registre public des dépôts, assurer la transparence des indemnités des élus**. Enfin, des engagements relèvent de sujets qui constituent pour nous des lacunes

de la législation au niveau local : **publier l'agenda des rencontres avec des lobbyistes et mieux encadrer l'usage des frais de représentation**.

Une première occasion d'aborder ces sujets désormais centraux se présentera pour tous les conseils régionaux de France dès leur première réunion. Les candidats élus devront en effet s'engager à respecter la charte de l'élu local créée en 2015<sup>3</sup>. La loi précise que le président ou la présidente devra en donner lecture aux élus du conseil et leur en remettre une copie. Cet exercice est loin d'être simplement formel, la charte de l'élu local est en effet une source de « droit souple » qui doit engager les élus. Il pourrait donc être hautement symbolique de formaliser cet engagement d'intégrité par une signature de la charte par l'ensemble des nouveaux élus, et de s'assurer dès à présent que les candidats présents sur les listes sont en accord

<sup>3</sup> [Article 2 de la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015](#)

avec les principes décrits par la charte : impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. Le respect de ces principes constituera le socle pour accomplir les engagements que nous proposons.

***Transparency International France appelle les candidats à s'engager pour garantir l'intégrité de la vie publique locale***

## ***Synthèse des propositions d'engagement***

1. Mettre en place un **plan de prévention de la corruption**
2. Publier les rencontres des décideurs publics locaux avec des lobbyistes sous forme d'**agenda ouvert**
3. Mieux encadrer l'usage des **frais de représentation** des responsables d'exécutifs locaux et en assurer la transparence
4. Mettre en œuvre un **registre public des dépôts**
5. Publier en « **open data** » des jeux de données et documents administratifs lisibles par les citoyens
6. Publier le montant cumulé de l'ensemble des **indemnités** perçues par les élus

# 1

## METTRE EN ŒUVRE UN PLAN DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

### État des lieux et enjeux

#### Les régions sont exposées à un risque réel de corruption

Outil essentiel dans la lutte contre la corruption, ce plan de prévention est indispensable pour les régions. Un acte de corruption de la part d'un élu ou d'un agent, même isolé, peut en effet avoir des répercussions négatives multiples, tant en termes d'image de la collectivité et de confiance des citoyens, qu'en termes d'efficacité des politiques publiques ou de bonne gestion budgétaire. Anticiper le risque de corruption par la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption permet donc à la collectivité de maîtriser ce risque et de protéger élus, agents et administrés, afin d'éviter qu'un acte isolé ne se transforme en une véritable corruption systémique.

#### Les exigences légales de prévention sont paradoxalement moins élevées pour les collectivités que pour les entreprises

Si la loi 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 2 », a constitué un progrès indéniable, on peut regretter que l'obligation de mise en œuvre d'un plan

de prévention de la corruption soit valable seulement pour les grandes entreprises et pas pour les grandes collectivités<sup>1</sup>. Celles-ci manipulent pourtant des flux d'argent public importants et peuvent être confrontées aux mêmes risques de corruption que les entreprises, avec un devoir d'exemplarité plus élevé compte tenu de leur nature publique. Ce paradoxe est renforcé par le fait que l'Agence française anti-corruption (AFA) dispose du pouvoir de contrôler les collectivités au même titre que les entreprises<sup>2</sup>, sans être néanmoins en mesure de sanctionner les collectivités en cas d'insuffisances constatées dans les dispositifs de prévention. Ses dernières recommandations invitent cependant les instances dirigeantes à utiliser la voie disciplinaire sans préjudice du devoir de révélation au procureur de la République<sup>3</sup>.

#### Une mise en œuvre lacunaire de l'indispensable plan de prévention

Ce cadre juridique plus souple envers les collectivités qu'il ne l'est envers les entreprises se traduit par une mise en œuvre incomplète de mesures de réduction des risques de corruption au niveau local. Si 85% des conseils régionaux avaient mis en œuvre un plan ou des mesures anti-corruption en novembre

2018, celles-ci étaient généralement cantonnées au domaine de l'attribution des crédits européens dont les régions sont les autorités de gestion. Cette mise

en œuvre est donc en bonne voie, mais doit être élargie et pérennisée. Les régions disposent en effet des ressources humaines nécessaires pour adopter une telle

### Nos recommandations

#### Les élus locaux doivent adopter une démarche pro-active, et non plus seulement réactive, face au risque de corruption.

Pour compenser ces lacunes, un engagement fort du président, ou de la présidente et de l'assemblée élue, à lutter contre la corruption, est indispensable. Cette impulsion politique, une fois transmise à l'administration locale, permettra la mise en œuvre de mesures concrètes. Ces mesures peuvent s'inspirer des volets détaillés par la loi « Sapin 2 »<sup>1</sup>, dont l'application est obligatoire pour les grandes entreprises. Certains de ces volets sont d'une importance capitale pour les collectivités. Ainsi la formation des élus locaux au risque pénal, notamment celui de prise illégale d'intérêts, et aux nouvelles obligations déontologiques, est indispensable dès le début du mandat. La cartographie des risques est également centrale car elle permet de mieux centrer les efforts de prévention et d'audit sur les zones les plus à risque. Cette cartographie devrait également être déclinée dans les organismes satellites, entreprises

publiques locales, établissements publics... Ces organismes font en effet transiter de grandes sommes d'argent et restent trop souvent à l'écart de l'attention politique.

Enfin, il est indispensable pour les grandes collectivités de mettre en œuvre un dispositif d'alerte interne. Ce mécanisme est d'une importance cruciale car il permet de recueillir les signalements de corruption et d'agir au plus vite, tout en protégeant le lanceur d'alerte. Bien qu'il s'agisse d'une obligation dans les communes de plus de 10 000 habitants et EPCI associés<sup>2</sup> depuis le 1<sup>er</sup> Janvier 2018, l'AFA estime que seulement 31 % des régions l'ont mis en œuvre. Et même lorsqu'un tel dispositif existe, certaines lacunes peuvent affecter son efficacité comme un manque d'indépendance du référent alerte éthique ou une méconnaissance par les agents de leur droit à saisir ce référent. Ces lacunes sont préoccupantes au regard des graves conséquences qui peuvent être provoquées par une alerte non traitée à temps : détresse du lanceur d'alerte et propagation de la corruption.

1 [Article de la loi du 9 Décembre 2016 relative transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique](#)

2 [Décret n° 2017-564 du 19 avril 2017 relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'Etat](#)

1 [Article 17 de 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](#)

2 [Article 3 de 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](#)

3 Voir les [recommandations de l'AFA aux acteurs publics du 12 Janvier 2021](#)

**Les 7 mesures recommandées par Transparency International France pour mettre en œuvre un plan de prévention de la corruption dans une collectivité :**

1. Un code de conduite définissant les différents types de comportements à proscrire, accompagné d'engagements clairs dans la lutte contre les différentes formes de corruption de la part des responsables concernés.
2. Un dispositif d'alerte interne garantissant la protection des personnes formulant un signalement et permettant un débouché judiciaire après analyse (*article 40 du Code de procédure pénale*).
3. Une cartographie et une hiérarchisation des risques de corruption, régulièrement actualisée.
4. Des procédures d'évaluation régulières des institutions liées à la collectivité.
5. Des procédures de contrôles comptables, internes ou externes portant notamment sur les marchés publics et les mesures prises en matière de prévention de la corruption.
6. Un dispositif de formation destiné aux cadres et aux personnels les plus exposés aux risques de corruption et de trafic d'influence.
7. Un régime disciplinaire permettant de sanctionner les agents en cas de violation du code de conduite de l'institution

## 2

# PUBLIER LES RENCONTRES DES DÉCIDEURS PUBLICS LOCAUX AVEC DES LOBBYISTES SOUS FORME D'AGENDA OUVERT

### État des lieux et enjeux

#### Le lobbying n'est légitime que s'il est transparent

Pour Transparency International France, le lobbying constitue le fait pour une entité d'intervenir, directement ou indirectement, auprès des responsables publics en vue d'influencer, par différents moyens, une décision publique dans un sens qui sert des intérêts particuliers, des valeurs ou une cause. Les collectivités territoriales sont donc des cibles de lobbying au même titre que le Parlement ou le Gouvernement, et celui-ci peut s'opérer par différents acteurs. Par exemple, les grandes entreprises (industries, immobilier, transports, énergies...) peuvent être considérées comme des représentants d'intérêts au même titre que des associations (défense de l'environnement, sport, éducation, cultes...) ou des syndicats (employeurs, employés, chambres consulaires...). Ce « lobbying » ou « plaidoyer » peut être utile aux décideurs publics locaux lorsqu'il leur permet de prendre en compte toutes les opinions et analyses dans leur décision, mais il n'est légitime que s'il est mené dans le respect des trois grands principes que nous défendons : transparence et traçabilité de la décision publique, intégrité des échanges et équité d'accès aux décideurs publics.

#### Décision locale et influences multiples

Or aucune régulation globale ne s'applique aujourd'hui au lobbying local. Les régions

sont pourtant détentrices de compétences propres importantes (transports, aménagement, développement économique et aides aux entreprises, financement de la formation professionnelle) qui façonnent le cadre de vie local et font l'objet d'actions d'influence de la part des acteurs concernés. En retour les citoyens sont en droit de savoir quels représentants d'intérêts ont pu faire valoir leur position en rencontrant des élus ou cadres de la collectivité, et quelle décision publique locale a été abordée lors de cette rencontre. Si la loi Sapin 2 a consacré la création d'un répertoire des représentants d'intérêts où ceux-ci doivent obligatoirement s'inscrire et déclarer leurs actions de lobbying<sup>1</sup>, cette réglementation ne s'applique pour l'instant qu'au niveau national et pas au niveau local. En effet, seules les actions de lobbying ciblant des décideurs publics nationaux, comme les parlementaires, hauts fonctionnaires ou membres du Gouvernement, doivent être déclarées. Les décideurs publics locaux que sont les présidents/présidentes et leurs vice-président/présidentes et les cadres de l'administration locale ne sont pas, quant à eux, inclus aujourd'hui dans le champ d'application. Une extension du répertoire est néanmoins prévue pour le niveau local à la date du 1er Juillet 2022.

Cette future mise en œuvre ne manquera pas de faire du lobbying un sujet d'attention dans les collectivités, et les décideurs publics locaux devraient l'anticiper d'ores et déjà par la mise en œuvre de mesures complémentaires<sup>2</sup>.

1 Articles 18 à 25 de la loi Sapin 2

2 Pour aller plus loin, voir le rapport de Transparency International France « [Pour un meilleur encadrement du lobbying](#) »



## Nos recommandations

### Les décideurs publics locaux ont une responsabilité de transparence et de redevabilité envers les citoyens

Les décideurs publics locaux ont pourtant une responsabilité vis-à-vis des citoyens : être transparents dans leurs relations avec

des représentants d'intérêts en rendant leurs rencontres avec eux publiques. Cela peut s'opérer par un outil très concret : l'agenda ouvert... Certains élus ou agents publics réalisent déjà cet exercice en France ou au niveau européen, et il est souhaitable d'étendre cette bonne pratique aux collectivités.

#### Les pistes proposées par Transparency International France pour mettre en œuvre un agenda ouvert complet :

- Décideurs publics locaux concernés : les élus détenteurs d'un pouvoir exécutif individuel (Président et vice-présidents<sup>1</sup>) ont un pouvoir qui les rend redevables de leurs rencontres avec des représentants d'intérêts, mais certains cadres administratifs peuvent également être concernés. Il serait donc pertinent de les inclure dans un agenda ouvert. Un critère utilisable pourrait être la liste des agents soumis à obligation de transmettre une déclaration d'intérêts à leur hiérarchie, ce qui inclut notamment les directeurs de cabinet, chefs de cabinet, directeurs généraux des services, directeurs généraux adjoints...<sup>2</sup> ;
- Objet du rendez-vous : il est important de mentionner si possible la décision publique locale qui a été abordée en particulier (élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ou SRADDET, attribution d'une subvention ou d'un financement, élaboration d'un schéma d'aménagement...) ;
- Granularité du dispositif : une réflexion pourra être menée par la collectivité sur le type d'acteur considéré comme un représentant d'intérêt, et sur le type de décision concernée ;
- Outils techniques : le format open data est à privilégier avec les données de l'agenda publiées en ligne dans un format numérique exploitable, par exemple via un outil prêt à l'emploi comme « Lobbycal<sup>3</sup> ».

1 Ces élus sont par ailleurs déjà soumis à une obligation de déclaration d'intérêts dans les villes de plus de 20 000 habitants pour les maires et de plus de 100 000 habitants pour les adjoints. Voir le [tableau récapitulatif de la HATVP](#).

2 Voir la liste complète de ces agents dans le [Décret n° 2016-1967 du 28 décembre 2016](#)

3 Code source de Lobbycal disponible sur le lien suivant <https://lobbycal.greens-efa-service.eu/#/howto>

#### Exemple d'agenda ouvert des rencontres avec des représentants d'intérêts :

Date du rendez-vous	Objet du rendez-vous	Élus et agents présents	Représentant d'intérêts (personne morale)	Personnes physiques rencontrées
18/10/2020	Financement d'une ligne de TER	Vice président aux transports	Société de chemin de fer	Directeur du développement de l'entreprise
		Directrice générale des services		
19/10/2020	Financement d'une ligne de TER	Vice président aux transports	Association de défense de l'environnement	Président de l'association
		Présidente		

# 3

## MIEUX ENCADRER L'USAGE DES FRAIS DE REPRÉSENTATION ET EN ASSURER LA TRANSPARENCE

### État des lieux et enjeux

#### Les frais de représentation ne sont pas suffisamment encadrés

S'il est normal que les élus bénéficient des moyens nécessaires à l'exercice de leur mandat dans de bonnes conditions, les frais de représentation mis à la disposition des responsables d'exécutifs se doivent d'être utilisés de manière exemplaire. Sur ce point, le Code général des collectivités territoriales dispose que « le conseil régional peut voter, sur les ressources ordinaires, des indemnités au président pour frais de représentation<sup>1</sup> ». La rédaction minimaliste de cet article désigne une allocation couvrant les dépenses engagées par le responsable de l'exécutif régional, et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la collectivité territoriale. Ces frais de représentation doivent être bien distingués d'autres lignes budgétaires comme les comptes « Fêtes et cérémonies » ou « réceptions »<sup>2</sup>. Il convient également de les distinguer des dispositifs de prise en charge des frais de mission issus des mandats spéciaux des élus qui reposent sur des articles distincts<sup>3</sup> et sont encadrés

plus strictement. Dans les faits, les frais de représentation sont mal connus et ne sont pas systématiquement utilisés. Lorsqu'ils le sont, ils peuvent être versés selon des modalités librement déterminées par la région. Ils prennent alors le plus souvent la forme d'un montant fixe et annualisé.

Si les montants en jeu sont modérés et ne dépassent pas quelques milliers d'euros par an, les enjeux en matière d'exemplarité et d'éthique sont importants. Or, il n'existe à ce jour aucun référentiel des dépenses acceptées au titre des frais de représentation et les seules indications proviennent de la jurisprudence administrative<sup>4</sup> : les frais de représentation ne peuvent constituer un « traitement déguisé » et ne doivent pas excéder les dépenses réellement engagées. Les contrôles effectués, notamment par les chambres régionales des comptes, restent très ponctuels, et celles-ci soulignent régulièrement dans leurs rapports l'insuffisant contrôle de ces frais.

1 [Article L2123-19 du Code général des collectivités territoriales](#)

2 Respectivement les comptes 6536, 6232 et 6257 du référentiel comptable M14

3 [L. 2123-18 et L. 2123-18-1 du CGCT](#)

4 « Conseil d'État, 16 avril 1937, Richard » et « Conseil d'État, 17 mars 1939, Association de défense des contribuables de Dijon »

### Les régions doivent prendre la responsabilité de l'encadrement des frais de représentation

Si les abus sont minoritaires, des dérives donnent régulièrement lieu à des suites judiciaires dont l'impact est dévastateur pour l'image de l'ensemble des élus locaux. L'exécutif ayant déjà écarté à plusieurs reprises la possibilité d'établir par la voie réglementaire<sup>5</sup> un référentiel des dépenses autorisées, il revient par conséquent aux collectivités d'assumer la responsabilité d'un meilleur encadrement des frais de représentation. Sans cela, des zones grises et des incertitudes subsisteront, ce qui laissera la possibilité de risques de dérives.

#### Un encadrement simple en trois étapes : référentiel, contrôle et transparence

Un encadrement simple et léger en trois étapes successives pourrait être mis en œuvre par les régions pour encadrer les frais de représentation du président.

La première étape serait d'abord d'élaborer un référentiel des dépenses autorisées au titre des frais de représentation, afin qu'elles correspondent aux intérêts de la région. Ce référentiel pourrait dresser les grandes catégories de dépenses acceptées (frais de bouche professionnels, participation à des manifestations en lien avec le mandat...) et les principes qui les régissent (caractère raisonnable, relation directe avec le mandat, absence d'enrichissement personnel, responsabilité personnelle<sup>6</sup>). Ce référentiel

5 [Question écrite n° 22023 du sénateur François Marc](#)

6 Critères inspirés du « [Guide pratique des frais de mandat des sénateurs](#) » publié par le Sénat en Janvier 2018

pourrait être adossé à la charte éthique pour une meilleure lisibilité, aux côtés de principes plus généraux sur l'utilisation des moyens mis à disposition des élus (véhicules de fonction, fêtes et cérémonies, frais de déplacement...). Ce référentiel serait adopté par l'assemblée élue lors d'une délibération de début de mandature.

La seconde étape serait l'adoption d'un mécanisme de contrôle plus systématique, avec la présentation pour chaque dépense d'un justificatif ainsi que d'une justification renvoyant au référentiel adopté préalablement.

Enfin, l'ultime étape consacrant aux yeux des citoyens l'éthique des élus qui les représentent, serait la transparence des dépenses engagées au titre des frais de représentation. Cette transparence volontaire est un acte politique fort qui permet de rendre compte des efforts réalisés en matière d'intégrité. Elle peut être réalisée simplement à partir des outils de suivi comptable déjà utilisés par la collectivité, en publiant en ligne les différentes dépenses sous forme d'un fichier exploitable librement. Cette transparence a déjà été appliquée par des parlementaires sur leurs frais de mandat qui incluent des frais de représentation, au niveau national et européen, ce qui démontre qu'une telle mesure est réalisable. Elle pourrait également être élargie aux frais de déplacement ou de mission spéciale, mieux encadrés juridiquement mais qui peuvent faire l'objet de dérives et sont particulièrement scrutés par les citoyens.

#### Exemple de transparence des frais de représentation

Date de la dépense	Description	Montant	Catégorie
18/10/2020	Déjeuner de travail	25 euros	Frais de bouche

## Les organismes « satellites » des collectivités ne doivent pas être l'angle mort de l'intégrité locale

Ces recommandations peuvent aussi s'appliquer aux organismes « satellites » des régions, des entités juridiquement distinctes mais qui disposent de moyens importants alloués par les collectivités et qui en sont les bras armés dans certains domaines d'action publique. Plus particulièrement, des élus locaux peuvent siéger au sein d'entreprises

publiques locales comme les sociétés d'économie mixtes (présentes dans les domaines du tourisme, de l'aménagement du territoire ou des transports par exemple) et bénéficier à ce titre d'avantages matériels ou d'équivalent à des frais de représentation. Sous l'impulsion des collectivités qui les contrôlent, ces organismes satellites pourraient donc utilement s'inspirer de l'encadrement des frais de représentation préconisé pour les collectivités.



# METTRE EN ŒUVRE UN REGISTRE PUBLIC DES DÉPORTS

## Etat des lieux et enjeux

**Les nouvelles obligations déontologiques de déport sont toujours en cours d'appropriation par les élus locaux.**

L'impartialité est un principe fondateur de l'éthique des responsables publics. Les nouvelles obligations déontologiques des élus, consacrées par les lois successives des dernières années, ont constitué un progrès indéniable pour préserver cette impartialité. Ainsi, la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique a formalisé l'obligation de se déporter pour les titulaires d'une fonction exécutive locale en cas de conflit d'intérêts, c'est-à-dire de se retirer de l'ensemble du processus d'adoption d'une décision publique concernée par le conflit. Un décret<sup>1</sup> est venu préciser les modalités pratiques de ce déport pour les présidents/présidentes et leur vice-présidents/présidentes, et un élément essentiel est à retenir : le déport est un retrait total tout au long du processus de décision et pas seulement lors de la délibération du conseil régional. Il ne peut en aucun cas consister en une simple abstention de façade lors du vote de la délibération concernée : l' élu doit sortir de la salle de l'assemblée mais également s'abstenir de participer à toute réunion préliminaire qui pourrait traiter de la décision, et s'abstenir de donner toute instruction de vote sur le sujet.

Cette obligation de déport est le corollaire logique des déclarations d'intérêts. Depuis 2013, celles-ci sont obligatoires pour les présidents/présidentes et leur vice-présidents/présidentes d'exécutifs régionaux. Transparency International France recommande par ailleurs fortement d'étendre volontairement cet exercice à l'ensemble des membres de l'assemblée élue qui peuvent également être amenés à se déporter si l'un de leurs intérêts entre en conflit avec une décision abordée.

Ces nouveaux principes déontologiques sont toujours en cours de diffusion, notamment grâce au travail des référents déontologues ou collèges de déontologie qui ont été mis en place volontairement dans certaines régions, départements ou communes. Pourtant, force est de constater que l'application du déport reste aujourd'hui incomplète et que son appropriation par les élus doit faire l'objet de davantage de sensibilisation. C'est ce que démontrent les condamnations récurrentes d'élus locaux pour prise illégale d'intérêts<sup>2</sup>. Car ce déport n'est pas seulement un principe déontologique, il s'agit également d'une protection pour les élus vis-à-vis du risque pénal de prise illégale d'intérêts. Si les condamnations judiciaires qui découlent de ce délit sont parfois seulement symboliques, les doutes que cela suscite pour le citoyen sur l'impartialité de la décision publique restent légitimes.

1 [Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014](#)

2 [Article 432-12 du Code pénal](#)



## Nos recommandations

### Le registre public des déports, élément clé de l'édifice déontologique de prévention des conflits d'intérêts

Le registre public des déports est une mesure concrète pour remédier à ces lacunes constatées. Ce registre peut prendre la forme d'un document publié en ligne recensant l'intégralité des décisions de déports adoptées par les élus régionaux. Il viendrait compléter les nouvelles obligations déontologiques précédemment évoquées, et permettrait de rendre plus lisibles pour les citoyens, des informations qui sont déjà partiellement publiques. En effet, le déport du responsable de l'exécutif local ou d'un élu titulaire d'une délégation de signature doit s'accompagner obligatoirement de la publication d'un arrêté certes public, mais pas immédiatement accessible et compilable. Pour les autres conseillers sans

délégation de signature, le registre public permettrait de rendre publics des déports qui ne le sont pas pour l'instant.

Le principal intérêt du registre public des déports est d'apporter une preuve tangible au citoyen que les nouvelles obligations déontologiques ont des effets très concrets dans les pratiques de leurs élus. Il est également un outil de communication efficace vers les élus afin qu'ils prennent davantage conscience du sens du déport, et afin de leur apporter une protection supplémentaire vis-à-vis du risque de prise illégale d'intérêts.

A titre d'exemple, un tel registre a été déployé à l'Assemblée Nationale sous l'égide de la déontologue. Au niveau local, cette mise en œuvre pourrait incomber au référent déontologue, ou à tout autre service compétent comme la direction juridique ou le service de la séance.

### Exemple de registre public des déports

Élu	Acte concerné par le déport	Décisions concernées par le déport	Date
Vice-Présidente chargée du développement économique et de l'attractivité	Attribution d'une subvention à une entreprise	Déport de la procédure d'appel à projet, et de la participation au jury d'attribution. Délégation accordée à la Présidente du Conseil régional	Jury d'attribution du 05/01/2021
		Déport de la délibération du conseil régional portant sur la subvention	Séance du conseil du 13/03/2021

# 5

## PUBLIER EN « OPEN DATA » DES JEUX DE DONNÉES ET DOCUMENTS ADMINISTRATIFS LISIBLES PAR LES CITOYENS

### État des lieux et enjeux

#### La transparence des données est une exigence légale encore insuffisamment appliquée

Garantir la transparence et la redevabilité des autorités publiques est la meilleure arme contre le fléau de la corruption qui ne prospère que dans l'ombre. Cette transparence des collectivités territoriales est d'autant plus indispensable qu'elle constitue aujourd'hui une obligation légale vis-à-vis du public :

- la loi du 17 juillet 1978<sup>1</sup> a créé la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et consacré le principe de libre accès aux documents administratifs ;
- la loi pour une République numérique de 2016<sup>2</sup> instaure la publication en ligne par défaut des données détenues par des collectivités de plus de 3500 habitants et 50 agents.

Dans les collectivités, ces obligations vont de pair avec un mouvement vers la dématérialisation des procédures :

- pour la commande publique, la dématérialisation est obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018 pour les achats de plus de 25 000 euros<sup>3</sup> ;
- en urbanisme, la dématérialisation des demandes d'instruction sera obligatoire à partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2022<sup>4</sup>.

#### Des progrès certains ont été réalisés

Selon le dernier recensement effectué par l'Observatoire Open data des territoires, 100 % des régions publient des données ouvertes en accord avec la loi pour une République numérique, grâce à leurs importants moyens. Cette ouverture ne présage pas cependant de la qualité et de l'exhaustivité des jeux de données mis à disposition du public (notamment dans les domaines stratégiques des marchés publics ou des subventions aux entreprises et associations), qui nécessitent un engagement continu de la collectivité.

Il faut compléter ces chiffres par les trop nombreux refus injustifiés qui sont opposés par les collectivités aux demandes individuelles d'accès à des documents

1 [Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal](#)

2 [LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#)

3 [Décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique](#)

4 [LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Article 62](#)



administratifs. Cela se traduit par de nombreux recours auprès d'une CADA engorgée par les saisines.

Même lorsque la publication est réalisée, le manque de lisibilité peut constituer un obstacle à la transparence véritable. Cet écueil est particulièrement visible dans le cas des données comptables et budgétaires

### **Nos recommandations**

#### **Nulle transparence des données sans volonté politique**

Réaliser la transparence des données constitue donc un travail de longue haleine qui nécessite un engagement durable des élus locaux. En effet, la seule publication des données n'est pas suffisante pour réaliser une transparence effective. Il convient également de leur donner une lisibilité et des objectifs clairs. A ce titre, l'intégrité de la vie publique locale constitue un des nombreux objectifs qui peuvent être assignés à l'open data, et gagnerait à être mise en avant par les élus locaux. Plus particulièrement, les jeux de données dont la transparence est essentielle pour prévenir la corruption et garantir l'intégrité publique locale sont notamment :

- les données comptables et budgétaires de la collectivité, de préférence sous forme d'un bilan agrégé incluant également les comptes des organismes satellites qui dépendent financièrement de la région (agences, instituts, centres techniques, observatoires, centres d'expertise tels que défi métiers, fonds régionaux d'art contemporain, organismes de formation, ensembles musicaux, associations, comité régional du tourisme, ...) ;
- les subventions accordées aux entreprises ou associations, même pour celles dont le montant est inférieur au seuil de publication obligatoire de 23 000 euros<sup>1</sup> ;
- les données des marchés publics, qui peuvent être dupliquées sur le portail open data de la région pour plus d'accessibilité, même lorsqu'elles sont déjà disponibles sur une autre plateforme en ligne spécialisée comme le profil d'acheteur. Il

des régions dont la transparence est pourtant une condition vitale du bon exercice démocratique local. Ces données financières sont détaillées dans un référentiel comptable complexe et parfois incomplet et sont éparpillées dans une multitude de bilans différenciés qui en rendent la lisibilité extrêmement ardue.

est également recommandé de publier volontairement en ligne les principales données des marchés conclus sous le seuil légal des 25 000 euros.

La publication de cette liste non exhaustive de données est une condition essentielle pour permettre un contrôle citoyen démocratique. Surtout, ce travail doit être poursuivi dans le temps, car une mise à jour régulière que rendent possibles les progrès constants de la numérisation est indispensable ainsi qu'un « nettoyage » du format des données pour garantir leur fiabilité et de bonnes conditions d'utilisation.

#### **Des outils informatiques au service de la transparence**

Pour garantir l'accessibilité de ces jeux de données, il est recommandé aux collectivités de créer un site Internet consacré à la visualisation et au téléchargement des données et de recourir à une interface dédiée. La lisibilité des données peut également être facilitée par la mise à disposition de plusieurs formats de lectures (CSV, XLS, JSON...) et par des mises en forme graphiques de ces données (« data visualisation »). Loin d'être des recommandations purement pratiques, ces outils techniques contribuent à la lisibilité des données publiées et permettent d'accomplir une transparence véritable de la collectivité.

#### **Anticiper les demandes de documents administratifs**

Cette transparence des données brutes peut également se compléter par la mise en ligne des documents administratifs qui leur apportent un éclairage critique. Cela pourrait inclure notamment les rapports

d'audit interne ou les observations portées par la chambre régionale des comptes qui portent des recommandations pouvant contribuer au débat public local. Au demeurant la publication de ces documents administratifs peut faire l'objet d'une demande individuelle de publication, pourquoi ne pas réaliser la transparence a priori plutôt qu'a posteriori ?

1 [Article 18 de la LOI n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique](#)

# 6

## PUBLIER LE MONTANT CUMULÉ DE L'ENSEMBLE DES INDEMNITÉS PERÇUES PAR LES ÉLUS

### État des lieux et enjeux

#### La complexité des indemnités nuit à la transparence

Les indemnités des élus locaux nourrissent bon nombre de fantasmes et de contre-vérités. La plupart de ces critiques sont dénuées de fondement mais l'attente de transparence n'en reste pas moins légitime. Or, si le montant exact des indemnités perçues par un élu local peut être accessible en théorie, il n'en demeure pas moins complexe dans les faits d'établir une transparence véritable, ce qui peut créer la suspicion.

Cette complexité ne provient pas de l'indemnité de base perçue par les conseillers régionaux. Le montant de celle-ci est en effet strictement encadré par le Code général des collectivités territoriales qui fixe un montant maximal selon le statut de l'élu (président, vice-président ou simple conseiller)<sup>1</sup>. A partir de ces barèmes, les montants des rémunérations des conseillers sont fixés par une délibération du conseil selon un système d'enveloppe total à répartir. Le montant de l'indemnité du président est quant à lui fixé pour l'instant par défaut sur le maximum autorisé, et peut être modifié par une délibération du

1 [Article L. 2123-23 du CGCT](#) pour les indemnités du maire, [article L. 2123-24 du CGCT](#) pour les indemnités des adjoints et conseillers municipaux

2 [Article 15 de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux](#)

conseil.

Mais la réelle opacité provient des indemnités supplémentaires qui peuvent être touchées par des conseillers régionaux qui cumulent des fonctions électives dans d'autres collectivités (commune, intercommunalité, département), ou qui occupent des fonctions exécutives dans des organismes satellites de la région. La loi de 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux<sup>2</sup> est venue fixer un montant maximum cumulable par les élus locaux, équivalant à une fois et demi le montant de l'indemnité parlementaire, soit 8272 euros par mois. Au-delà de cette limite les revenus sont écartés, mais l'obtention du montant exact perçue par les élus aux multiples casquettes demande un travail de recherche qui ne facilite pas la transparence. Cette opacité permet à des cas de versement abusifs d'indemnités de perdurer dans le temps jusqu'à ce qu'un contrôle de la chambre régionale des comptes le soulève.

### Nos recommandations

#### Prendre les devants et publier les indemnités

L'opacité nourrit donc la suspicion, d'abord au sein de l'assemblée élue qui doit délibérer du montant d'indemnités sans connaître nécessairement le montant total perçu par chaque conseiller, et auprès des citoyens qui peuvent penser que ces indemnités atteignent des montants trop élevés.

Surtout, la loi Engagement et proximité de 2019 a créé une obligation pour les régions de transmettre chaque année aux élus un état présentant les indemnités de toutes natures touchées par l'ensemble des conseillers, au titre de leurs mandats d'élus locaux mais également au titre de leurs éventuelles fonctions rémunérées au sein d'un organisme satellite de la collectivité. La pratique a néanmoins montré que cette obligation était diversement respectée, et surtout que ce document n'était que rarement publié en ligne en open data alors qu'il peut faire l'objet d'une demande d'accès.

La transparence des indemnités doit donc être réalisée *a priori* et par défaut, et non plus *a posteriori* et sur demande comme c'est le cas aujourd'hui. Centraliser les différentes sources et montants

d'indemnités touchées par chaque conseiller constitue certes un travail important, mais ce travail est souvent déjà réalisé en interne par les services des ressources humaines pour s'assurer que le montant maximal n'est pas dépassé, ou par les groupes politiques pour répartir équitablement les montants entre leurs élus. L'information sur ces montants perçus peut également se trouver dans les déclarations d'intérêts des présidents/présidentes et vice-présidents/présidentes soumis à obligation de déclaration d'intérêts auprès de la HATVP.

La responsabilité de la publication du montant exact des indemnités cumulées touchées par les conseillers municipaux pourrait reposer sur la commune, via l'organe déontologique ou un autre service compétent. Pour une transparence totale, la publication doit se faire sous forme d'un fichier accessible en ligne et librement exploitable. Celui-ci agrégerait la nature des différentes fonctions occupées par les conseillers, les rémunérations associées et le montant total additionné. En plus d'une publication sur le site de la collectivité, ce récapitulatif pourrait être fourni aux conseillers régionaux lors des délibérations relatives à une modification du montant des indemnités.

#### Exemple de registre public des départs

Elu	Fonctions	Rémunérations associées	Montant total
Vice-président chargé des transports	Conseiller régional	3500 euros nets mensuels	4800 euros nets mensuels
	Présidence du syndicat mixte de transport	1000 euros nets mensuels	
	Conseiller municipal	300 euros nets mensuels	

**SOUTENEZ NOTRE ACTION  
FAITES UN DON SUR :**

**[WWW.TRANSPARENCY-FRANCE.ORG/DON](http://WWW.TRANSPARENCY-FRANCE.ORG/DON)**

**Transparency International France**

14 Passage Dubail 75010 Paris France

[www.transparency-france.org](http://www.transparency-france.org)

