

Evaluation de mi-mandat de la mise en œuvre des engagements pris par des candidats aux élections municipales de 2020 et régionales de 2021 auprès de Transparency International France

Appréciation générale

Avec 41% d'engagements réalisés, 27% d'engagements en cours de réalisation et 33% d'engagements non réalisés, Transparency France dresse un bilan majoritairement positif de sa campagne de recueil d'engagements de candidats menée lors des [élections municipales de 2020](#), et [régionales de 2021](#).

A l'issue de nos campagnes de recueil d'engagements, 27 candidates et candidats engagés à réaliser au moins une des six propositions défendues par Transparency France avaient été élus. Durant l'année 2023, nous avons dressé le bilan de la réalisation de ces engagements dont nous publions le résultat détaillé aujourd'hui. Cette vérification a été menée, d'une part, par des recherches en ligne pour vérifier si les documents/jeux de données dont nous demandions la publication étaient accessibles, et d'autre part, par l'envoi de demandes d'accès à documents administratifs pour les documents qui n'étaient pas accessibles en ligne. Les collectivités ont ensuite été destinataires d'un premier bilan intermédiaire auquel elles ont pu répondre, et leurs réponses nous ont permis d'ajuster nos évaluations.

Cet exercice a été riche d'enseignements pour Transparency France, et il nous a parfois permis de revoir nos recommandations à partir des difficultés pratiques qui ont pu être soulevées par des agents, ou à partir de solutions alternatives qui ont pu être déployées. Nous espérons que ce bilan sera également riche d'enseignements pour toutes les collectivités territoriales qui souhaiteraient progresser vers plus d'éthique et de transparence, qu'elles se soient engagées lors des élections locales ou non. Nous nous sommes en effet efforcés autant que possible de fournir des liens vers des réalisations que nous considérons comme exemplaires et qui constituent des illustrations concrètes de nos recommandations.

Ce bilan est un point d'étape de mi-mandat, et il sera toujours possible pour les collectivités territoriales de compléter leurs réalisations jusqu'aux prochaines élections locales. Nous tiendrons compte de ces évolutions pour mettre à jour nos évaluations.

Proposition n°1 : Publier le montant de l'ensemble des indemnités perçues par les élus

Réalisé	18	69%
En cours de réalisation	2	8%
Non réalisé	6	23%
Total	26	100%

Il s'agit de l'engagement qui a été le plus respecté. Ceci peut s'expliquer essentiellement par le fait que la loi « engagement et proximité » de 2019 oblige désormais¹ toutes les collectivités territoriales à dresser un état des indemnités de toutes natures touchées par leurs conseillers, dans un document qui doit être annexé tous les ans aux délibérations du conseil municipal/départemental/régional. La seule lacune de cette obligation légale, rendant cet engagement toujours pertinent, est qu'elle ne précise pas explicitement si ce document doit être publié plus largement en open data. En réponse à des saisines adressées par Transparency France pour obtenir ces documents de la part de collectivités territoriales ayant refusé dans un premier temps de les communiquer, la Commission d'accès aux documents administratifs a confirmé² la communicabilité de ce document dans son intégralité.

Transparency France a considéré que les collectivités ayant publié proactivement l'état annuel des indemnités de leurs conseillers (*Grenoble, Mérignac, Grand Lyon, Nantes, Ile de France, Tours*) ou l'ayant adressé à la suite d'une demande d'accès à document administratif (*Bordeaux, Caen, Limoges, Lille, ville de Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Paris, Renens, Strasbourg, Toulouse*) ont respecté leur engagement. Cet exercice a par ailleurs permis de constater qu'au sein d'au moins deux collectivités territoriales (*villes de Tours et Lille*), aucun élu ne touche d'indemnités pour siéger au conseil d'administration d'un organisme satellite. Il faut noter que ces jetons de présence induisent des risques spécifiques de conflits d'intérêts³ et de dépassement de l'écrêtement du montant maximum cumulable d'indemnités pour les élus locaux⁴.

Ensuite, nous avons considéré que les collectivités ayant publié des états annuels ne mentionnant pas les montants des indemnités touchées par des conseillers au titre de leurs fonctions dans des organismes satellites, sans indiquer explicitement si les conseillers ne touchaient aucun jeton de présence pour des fonctions dans des satellites (*Poitiers, Besançon*), ont réalisé partiellement leur engagement.

Enfin, nous considérons que les collectivités qui n'ont pas publié proactivement en ligne ce document et qui ont refusé de le communiquer n'ont pas respecté leur engagement (*Avignon, Rouen, Ile de France*).

¹ [Articles 92 et 93 de la loi n° 2019-1461](#)

² [Avis n° 20223840 du 21 juillet 2022](#)

³ Le [guide déontologique de la HATVP](#) indique que la présence de jetons de présence peut induire un risque de conflit d'intérêts même lorsque les intérêts publics sont essentiellement convergents entre le satellite et la collectivité (page 30)

⁴ [Affaire des Musées régionaux : Didier Robert condamné à trois ans d'inéligibilité et 15 mois de prison avec sursis](#), France Infos, 21 mai 2021

Proposition n°2 : Publier en « open data » des jeux de données et documents administratifs lisibles par les citoyens

Réalisé	10	38%
En cours de réalisation	12	46%
Non réalisé	4	15%
Total	26	100%

Avec 38% d'engagements réalisés et 46% d'engagements en cours de réalisation, cet engagement est le second à avoir été le plus mis en œuvre. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit d'une obligation légale ancienne. En effet, depuis la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 toutes les collectivités territoriales de plus de 50 agents ou 3500 habitants doivent publier par défaut dans un format open data les jeux de données qu'elles détiennent⁵. Transparency France a retenu 3 critères pour vérifier la mise en œuvre de cet engagement. D'abord l'existence d'un « portail open data », site web où la collectivité publie ses jeux de données. Ensuite, nous nous sommes particulièrement intéressés à deux jeux de données cruciaux pour lutter contre la corruption car leur publication permet à la société civile d'exercer son pouvoir d'enquête. Il s'agit des données relatives aux subventions accordées aux associations et des données relatives aux marchés publics attribués.

Portail open data

Transparency France a pu relever que la majorité des collectivités engagées (19/26) disposent d'un portail open data (une réalisation antérieure à 2020 le plus souvent) en propre, ou alors via l'intercommunalité ou la région à laquelle elles appartiennent. Quelques collectivités ne disposent pas de portail open data propre ou mutualisé, mais elles publient au moins quelques jeux de données sur le portail open.data.gouv.fr (*Caen, Nancy*) Une très petite minorité ne disposent ni d'un portail, ni d'un profil de publicateur sur open.data.gouv.fr (*Limoges, Metz*), malgré les obligations légales en la matière.

Subventions aux associations

Nous avons constaté qu'un grand nombre de collectivités (11 : *Marseille, Bordeaux, Ville de Lyon, Grenoble, Nantes, Paris, Poitiers, Rennes, Strasbourg, Toulouse, Montpellier*) publient des données de façon exhaustive, diligente, en open data et au-delà des obligations légales explicites⁶ qui imposent seulement de publier les données essentielles des subventions lorsqu'elles dépassent un montant de 23 000 euros (seuil à partir duquel il faut établir une convention de financement). La ville de Paris va même jusqu'à publier la liste des associations dont la demande de subvention a été refusée (le montant indiqué dans le jeu de données est de 0 euro). Rien n'empêche donc les collectivités qui publient seulement les subventions à partir de 23 000 euros (*Besançon, Roquebrune-sur-Argens, Région Grand-Est*) et/ou avec une mise à jour trop tardive (*Avignon, Besançon*) de publier des montants inférieurs de façon plus diligente. Pour une minorité de collectivités territoriales engagées (*Caen, Limoges, Gardanne, Mérignac, Tours, Metz, Centre Val de Loire*), aucun jeu de données relatif aux subventions accordées aux associations n'a pu être trouvé.

⁵ [Article 1 de la loi n° 2016-1321](#)

⁶ [Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention](#)

Marchés publics

La publication des données essentielles de la commande publique est une obligation légale⁷ imparfaitement respectée par les collectivités territoriales⁸. Transparency France a pu le constater en vérifiant la publication des données essentielles de la commande publique par les collectivités territoriales qui s'étaient engagées à mettre en œuvre une politique d'open data : une partie seulement publie un jeu de données essentielles de la commande publique, aisément accessibles en open data (*Lille, Paris, Bordeaux, Montpellier, Poitiers, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse*). Certaines réponses apportées par les villes éclairent les difficultés techniques légitimes qui peuvent être rencontrées dans la publication de ces données. La ville de Nantes, qui publie des données sur ses marchés publics attribués en indiquant seulement des tranches de montant et non le montant exact du marché public passé, indique ainsi que le logiciel comptable utilisé ne permet pas de retracer cette information et qu'il est en cours d'amélioration et de prise en main par les agents. D'autres collectivités (*Avignon, ville de Lyon, Nancy*) publient leurs données mais pas dans un format open data (En format PDF plutôt qu'en CSV, XLS ou JSON), ce qui rend leur exploitation difficile.

Une précision juridique importante a été apportée par la région Grand Est dans sa réponse : à compter du 1^{er} janvier 2024 le cadre change avec l'entrée en vigueur du décret du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique⁹. Celui-ci impose la fusion des données essentielles de la commande publique avec les données du recensement économique des achats. Il impose par ailleurs la publication des données essentielles de la commande publique sur une seule et unique plateforme : le [portail national des données ouvertes](#) par l'intermédiaire du profil d'acheteur ou de tout autre moyen technique présentant des fonctionnalités de publication des données.

Critères d'évaluation globale

Nous avons considéré que les collectivités territoriales disposant d'un portail open data et publiant les données relatives aux subventions et aux marchés publics jusque récemment respectaient leur engagement. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de marges de progrès. Certaines collectivités pourraient ainsi publier les données de subvention dès le premier euros (*Ville de Lille*) et pas seulement à partir du seuil de conventionnement. D'autres pourraient convertir les jeux de données actuellement publiés en PDF en un format open data plus facilement exploitable (*Ville de Rouen*).

Nous avons considéré que les collectivités publiant seulement une partie des données demandées, ou dont les dernières mises à jour sont trop tardives, respectaient seulement partiellement leur engagement. (*Avignon, Besançon, Grenoble, Marseille, Mérignac, Grand Lyon, Nancy, Nantes, Grand Est, Ile de France, Roquebrune sur Argens, Tours*)

Enfin, nous considérons que les collectivités qui ne disposent pas d'un portail open data en propre ou d'un profil sur open.data.gouv.fr, et qui ne publient sur leur propre site ni les données relatives aux subventions, ni celles relatives aux marchés publics, n'ont pas respecté leur engagement (*Metz, Limoges, Gardanne, Caen*).

⁷ [Arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics](#)

⁸ [Marchés publics : « La publication des données essentielles n'a de sens que si elle est exhaustive »](#), la Gazette des communes, 12 septembre 2019

⁹ [Décret du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique](#)

Proposition n°3 : Mieux encadrer l'usage des frais de représentation des responsables d'exécutifs locaux et en assurer la transparence

Réalisé	11	50%
En cours	3	14%
Non réalisé	8	36%
Total engagés	22	100%

Cette proposition se décomposait en 3 étapes : adoption d'un référentiel des dépenses autorisées au titre des frais de représentation, mise en place d'un système de remboursement sur présentation de justificatif plutôt qu'un système forfaitaire, et publication en ligne de l'usage fait de ces frais de représentation.

Transparency France a considéré que l'engagement était tenu si la dernière étape, à savoir la transparence, était réalisée proactivement ou en réponse à une demande d'accès à document administratif. La ville de Tours est l'exemple le plus abouti de transparence des frais de représentation puisqu'un jeu de données complet en open data détaillant l'usage des frais de représentation du maire de façon très complète (date de la dépense, type de dépense, montant, et justificatif) est disponible en ligne sur le portail open data. La ville de Grenoble constitue également un exemple abouti de transparence. Son maire n'utilise pas les frais de représentation à sa disposition mais il a publié le détail de l'usage des autres notes de frais à sa disposition (frais de déplacement, frais de mandats spéciaux). Une collectivité comme la ville de Paris a réalisé cette transparence mais de façon moins pro-active, en réponse à une demande d'accès à document administratif qu'elle a contestée en justice malgré l'engagement pris par la maire auprès de Transparency France à faire la transparence sur ces notes de frais. Les documents relatifs à l'usage des frais de représentation de la maire ont finalement été communiqués à la presse après une décision du Conseil d'Etat non susceptible de recours¹⁰, mais ils n'ont pas été mis en ligne plus largement par la suite. La ville de Lyon est dans une situation similaire. Elle a communiqué le détail des frais du maire à la presse mais les documents n'ont pas été fournis à Transparency France et ne sont pas rendus accessibles aisément en ligne.

Transparency France a également considéré que l'engagement était tenu si le maire engagé renonçait à l'usage de ses frais de représentation. C'est une solution qui a été appliquée par un grand nombre de collectivités (*Bordeaux, Besançon, Grenoble, Mérignac, Nantes, Rennes, Strasbourg*).

Nous avons considéré que l'engagement était en cours de réalisation pour les collectivités (*Marseille, Metz, Toulouse*) qui ont mis en place un système de remboursement sur présentation de justificatifs, mais qui n'ont pas encore réalisé la transparence totale sur l'usage des frais de représentation.

Aucun référentiel satisfaisant des dépenses autorisées au titre des frais de représentation « dans l'intérêt de la commune » n'a pu être trouvé, bien que certains collectivités aient indiqué être en train d'y travailler (*Ville de Toulouse*).

¹⁰ [Conseil d'État, 10ème – 9ème chambres réunies, 08/02/2023, 452521v](#)

Enfin, 4 collectivités engagées (*Caen, Gardanne, Limoges, Metz*) ne publient aucune donnée relative à l'usage des frais de représentation et ont refusé de communiquer de tels documents. Nous avons donc considéré qu'elles ne respectaient pas l'engagement. Il est possible que certaines d'entre elles n'aient même pas recours à cette ligne budgétaire, mais elles ne l'ont pas confirmé explicitement. Pour d'autres collectivités, l'usage opaque des frais de représentation ne fait aucun doute, car une délibération indiquant leur usage a pu être retrouvée. Le maire de *Limoges* dispose ainsi de 5000 euros par an de frais de représentation¹¹, sans qu'il soit précisé s'il s'agit d'un forfait qui lui est alloué directement, ou si cet argent est remboursé sur la base de justificatifs.

Enfin, nous avons constaté grâce à la réponse de la région Ile de France que notre proposition sur les frais de représentation était non pertinente concernant les présidents de région, car l'article L2123-19 du CGCT est applicable aux seules communes.

Proposition n°4 : Mettre en place un plan de prévention de la corruption

Réalisé	13	48%
En cours de réalisation	4	15%
Non réalisé	10	37%
Total	27	100%

Cet engagement était le plus délicat à vérifier compte-tenu du grand nombre de volets (7) qui doivent composer un plan complet de prévention de la corruption selon la loi Sapin 2¹². Nous avons donc choisi de nous concentrer sur deux de ces volets. D'une part la cartographie des risques d'atteinte à la probité car l'Agence française anti-corruption considère¹³ qu'il s'agit de la mesure centrale d'un plan de prévention de la corruption, à partir de laquelle les autres mesures doivent être déployées en fonction des risques identifiés. D'autre part les chartes de déontologie des agents et/ou élus car il s'agit d'un document bien identifié et aisément communicable s'il existe. L'évaluation que Transparency France donne du respect de cet engagement ne préjuge pas de la qualité du plan de prévention de la corruption qui a pu être initié. Il revient en effet à l'Agence française anti-corruption dans son travail de contrôle des mesures de prévention de la corruption des collectivités territoriales de juger de cette qualité.

Nous avons considéré que les collectivités (*Marseille, Bordeaux, Lille, Lyon, Nantes, Grand Est, Ile-de-France, Paris, Strasbourg, Toulouse, Tours*) qui ont d'une part initié une démarche de cartographie des risques, que celle-ci soit aboutie ou toujours en cours, et d'autre part ont publié une charte de déontologie des élus et/ou des agents, avaient respecté leur engagement. Nous avons initialement demandé la communication de la cartographie des risques, mais sa communicabilité est incertaine¹⁴.

¹¹ [Délibération](#) du conseil municipal de Limoges du 9 juin 2020

¹² [Article 17](#) de la loi n° 2016-1691

¹³ [Recommandations de l'AFA destinées à aider les personnes morales de droit public et de droit privé](#)

¹⁴ Selon le 2 de l'article L311-5, ne sont pas communicables les documents relatifs à la recherche et à la prévention, par les services compétents, d'infractions de toute nature

Les collectivités dont l'engagement a été considéré comme étant toujours en cours de réalisation (*Rouen, Rennes, Centre-Val de Loire, Besançon*) sont celles qui ne disposent pas d'une charte de déontologie des élus et/ou agents, ou qui n'ont pas encore initié explicitement de démarche de cartographie des risques d'atteinte à la probité.

Enfin, les 10 collectivités (*Avignon, Caen, Gardanne, Grenoble, Limoges, Metz, Montpellier, Nancy, Poitiers, Roquebrune sur Argens*) qui n'ont ni initié de démarche de cartographie des risques, ni publié de charte de déontologie des agents et/ou élus, sont considérées comme n'ayant pas réalisé leur engagement d'initier un plan de prévention de la corruption.

Proposition n°5 : Publier les rencontres des décideurs publics locaux avec des lobbyistes sous forme d'agenda ouvert

Réalisé	6	25%
En cours de réalisation	5	21%
Non réalisé	13	54%
Total	24	100%

Nous considérons que les collectivités ayant publié proactivement un agenda en ligne du maire, et éventuellement de ses adjoints, mentionnant non seulement des événements publics mais aussi des rendez-vous avec des représentants d'intérêts, et les collectivités ayant fourni à Transparency France une liste de ces rendez-vous après la demande d'accès à document administratif qui leur a été adressée, ont respecté leur engagement. Parmi les collectivités ayant publié proactivement cet agenda, figurent les villes de Paris, Bordeaux et Nantes. La réalisation de cet engagement nécessite un « effort constant » néanmoins, puisque les données doivent être mises à jour régulièrement pour être exploitables, et Transparency France restera attentive à l'application de cet engagement dans la durée. D'autres collectivités ont respecté l'engagement après qu'une demande d'accès à document administratif leur a été adressée (*Grenoble, ville de Lyon, Rennes*). Nous resterons attentifs là aussi à ce que cet effort de transparence ne soit pas ponctuel, et nous recommandons que les données qui ont été communiquées à Transparency France soient également publiées pro activement sur le site web de la commune dans un format open data, comme leurs maires s'étaient engagés à le faire.

Ensuite, nous avons considéré que la simple publication d'un agenda presse en ligne, signalant les événements publics sans mentionner les rendez-vous avec des représentants d'intérêts, constituait un début de réalisation de l'engagement. Il est important de distinguer l'agenda prévisionnel non exhaustif destiné à la presse, qui mentionne essentiellement des événements publics, et l'agenda postérieur des rendez-vous avec des représentants d'intérêts, dont Transparency France demande la publication.

Enfin, 13 responsables d'exécutifs locaux n'ont pas respecté proactivement leurs engagements de publication de leurs rendez-vous avec des représentants d'intérêts (*Avignon, Gardanne, Lille, Limoges, Marseille, Mérignac, Metz, Montpellier, Nancy, Région Grand Est, Roquebrune sur Argens, Tours*) et ont refusé de communiquer ces données après qu'une demande d'accès à document administratif leur a été adressée.

Proposition n°6 : Mettre en œuvre un registre public des déports

Réalisé	4	16%
En cours de réalisation	14	56%
Non réalisé	7	28%
Total engagés	25	100%

La proposition de Transparency France visait initialement la création d'un registre des déports ponctuels, traitant uniquement des séances du conseil municipal ou régional. Néanmoins, les différents échanges que nous avons eu avec les collectivités ont indiqué d'une part que beaucoup de déports permanents résultaient uniquement de l'arrêté de déport qui doit être pris dans les cas de conflit d'intérêts systémique¹⁵. D'autre part, les déports ponctuels sans arrêtés sont parfois pris dans un tel volume qu'il est difficile de les retracer dans un document spécifique. La métropole de Lyon indiquait ainsi dans sa réponse : « *Compte tenu de la volumétrie des actes pris au sein de la Métropole de Lyon et de l'effectif de l'assemblée délibérante (150 élus), il n'est pas envisageable de formaliser un jeu de données recensant les caractéristiques de chaque déport (identité de l'élu, date du déport, acte et décisions visés par le déport). Les situations de déport sont retracées au sein des procès-verbaux du Conseil ou de la Commission permanente.* » Ces éléments ont amené Transparency France à considérer une solution alternative à la mise en œuvre d'un registre des déports qui peut être l'indication, dans le procès-verbal de la séance du conseil délibérant, du nom exact de l'élu n'ayant pas pris part au vote, de la délibération sur laquelle portait cette non-prise de participation et surtout de la mention explicite qu'il s'agit d'un déport pour conflit d'intérêts. Il n'est en effet pas certain que toutes les non-prises de participation au vote soient nécessairement dues à un déport pour conflit d'intérêts.

Par ailleurs, il est important de rappeler que le déport est l'acte final d'une politique de prévention des conflits d'intérêts qui commence bien en amont avec des procédures de déclaration des intérêts et des procédures de détection des potentiels conflits d'intérêts. A ce titre, les réponses des collectivités territoriales fournissent des précisions éclairantes sur les procédures mises en œuvre par les différentes collectivités, avec parfois l'usage d'un outil numérique dédié (*comme la plateforme Interest pour les élus de la région Grand Est*) ou le développement d'outils de détection automatique des conflits d'intérêts à partir de mots-clefs (*outil en cours de développement de la ville de Toulouse*).

Nous considérons que les collectivités publiant un jeu de données distinct mentionnant les déports ponctuels (*Rennes, Lille*), ou indiquant explicitement dans les procès-verbaux des séances les non-prises de participation au vote dues à un déport (*Région Ile de France, Ville de Besançon*), ont respecté l'engagement pris auprès de Transparency France.

Nous considérons que les collectivités publiant des arrêtés de déport et/ou indiquant dans les procès-verbaux des séances du conseil les non-prises de participation au vote distinctement des abstentions mais sans préciser explicitement si elles résultent d'un déport, ont partiellement respecté l'engagement pris auprès de Transparency France (*Bordeaux, Caen, Gardanne, Grenoble, Limoges, Lyon, Marseille, Mérignac, Métropole de Lyon, Metz, Montpellier, Nancy, Nantes, Paris, Poitiers, Région Centre Val de Loire, Région Grand Est, Région Ile de France, Rennes, Roquebrune sur Argens, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Tours*)

¹⁵ [Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014](#) précisant les modalités de l'arrêté de déport à prendre en cas de conflit d'intérêts.

Enfin, nous considérons que les collectivités n'ayant pas communiqué d'arrêtés de déport ou de réponse sur leur procédure de gestion des conflits d'intérêts, et n'indiquant pas non plus les non-prises de participation au vote dans les procès-verbaux du conseil municipal, n'ont pas réalisé leur engagement. Pour certaines collectivités les procès-verbaux n'ont pas été retrouvés en ligne (*Ville de Lille, Rouen, Poitiers, Nancy, Caen, Gardanne, Lille*) malgré des recherches.